Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica

Grethel Aguilar / Alejandro Iza
Edición y Dirección

346.046
U33m

Unión Mundial para la Naturaleza. Oficina Regional para Mesoamérica Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica / UICN. Oficina Regional para Mesoamérica; Ed. por Grethel Aguilar Rojas; Alejandro O. Iza
- San José, C.R. : UICN, 2005.
626 p. ; 25 cm.

ISBN 9968-743-89-5

1. Protección del medio ambiente. 2. Manuales.
3. Legislación internacional. 4. Contaminación.
5. Responsabilidad ambiental. 6. Control ambiental.
7. Biodiversidad. 8. Impacto ambiental. 9. Bosques.
10. Cambios climáticos. I. Aguilar Rojas, Grethel, ed.
II. Iza, Alejandro O., ed. III. Título.

Producción y Edición:
Centro de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza
Tel: ++49 - 228 - 2692 - 231
Fax: ++49 - 228 - 2692 - 250
Dirección: Godesberger Allee 108-112, 53175 Bonn
Email: ELCSecretariat@iucn.org
www.iucn.org/themes/law

Unión Mundial para la Naturaleza, Oficina Regional para Mesoamérica
Tel: (506) 241-0101
Fax: (506) 240-9934
Dirección: 146-2150 Moravia, Costa Rica
Email: derecho@iucn.org
www.iucn.org/mesoamerica

Diseño y Diagramación:
IntergraphicDESIGNS S.A.

Impresión:
Master Litho

Fotografía de Portada:
Juan Pablo Moreira/FFI/BM/CCAD
Cortesía de CCAD

Índice

AGRADECIMIENTOS 15
PRESENTACIÓN 17
PRÓLOGO 19
INTRODUCCIÓN 21

Capítulo I:
INTRODUCCIÓN AL DERECHO AMBIENTAL 23

INTRODUCCIÓN 23

1 GENERALIDADES 23
1.1 Antecedentes y Evolución 25
1.2 Origen, Definiciones y Características del Derecho Ambiental 34

2 FUENTES Y PRINCIPIOS DEL DERECHO AMBIENTAL 42
2.1 Fuentes 42
2.2 Principios 47

ANEXO: CLASIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DESARROLLADOS EN MATERIA AMBIENTAL 51

Citas Bibliográficas Capítulo I 63

Capítulo II:
DERECHO AMBIENTAL EN CENTROAMÉRICA 67

INTRODUCCIÓN 67

LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y EL DERECHO AMBIENTAL 67
1.1 La Región Centroamericana 68
1.2 Fundamentos Teóricos de la Integración Regional 71
1.3 El Sistema de Integración Regional Centroamericano 72
1.4 La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo 81
1.5 Marco Político Ambiental 85

2 EL MARCO LEGAL AMBIENTAL CENTROAMERICANO 88
2.1 El Derecho Ambiental en Centroamérica 88
2.2 La Tutela Constitucional del Ambiente 89
2.3 Las Leyes Generales de Ambiente y Organización Administrativa 93
2.4 Leyes Sectoriales de Ambiente 101
2.5 El Desarrollo del Derecho Ambiental Regional e Internacional 102
2.6 El Derecho Ambiental Centroamericano 104
2.7 Los Convenios Internacionales Ambientales 107

Citas Bibliográficas Capítulo II 117

Capítulo III:

LA DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE 121

INTRODUCCIÓN 121
1 LA DEFENSA DEL MEDIO AMBIENTE 121
1.1 Principios del Derecho Ambiental 122
1.2 El Delito Ambiental 122
1.3 La Legitimación en Materia Ambiental 123
1.4 La Responsabilidad por Daños al Ambiente 124
1.5 El Derecho a un Ambiente Sano 127
1.6 La Armonización en el Derecho Ambiental 129
1.7 Mecanismos Novedosos en la Defensa Legal del Ambiente 130

2 ESTUDIO DE CASOS Y ANÁLISIS DE TEMAS ESPECÍFICOS EN LA DEFENSA LEGAL DEL AMBIENTE 133
2.1 Chalillo Dam (Belice) 133
2.2 Linda Vista (Costa Rica) 135
2.3 Actividades Petroleras en la Laguna del Tigre, Reserva de la Biosfera Maya (Guatemala) 138
2.4 Awas Tingni (Nicaragua) 140
2.5 Paradigmas y Retos del Derecho al Ambiente en las Constituciones de Centroamérica 146

CONSIDERACIONES FINALES 147

Citas Bibliográficas Capítulo III 149

Capítulo IV:

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL 155

INTRODUCCIÓN 155

1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL 156

2 INSTRUMENTOS INTERNACIONALES QUE SE REFIEREN A LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL 157

2.1 Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar, del 2 de Febrero de 1971) . .158
2.2 Declaración Sobre el Medio Humano, 1972 158
2.3 Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 159
2.4 Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar 159
2.5 Metas y Principios de la Evaluación de Impacto Ambiental, establecidas por el PNUMA mediante la Decisión 14/25, 1987 159
2.6 Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la Evaluación de Impacto Ambiental en el Contexto Transfronterizo, 1991 . .160
2.7 Declaración sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992 160
2.8 Convenio sobre la Diversidad Biológica 161
2.9 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 161
2.10 Proyecto del Convenio Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo 161

3 ANTECEDENTES DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN CENTROAMÉRICA .162

4 IMPACTO AMBIENTAL Y EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL 164
4.1 Naturaleza Jurídica de la Evaluación de Impacto Ambiental 167
4.2 Participantes de la Evaluación de Impacto Ambiental 168
4.3 Instrumentos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental 169

5 ETAPAS DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL 169
5.1 Etapa Inicial (Evaluación Ambiental Preliminar) 169
5.2 Preparación y Análisis 170
5.3 Calificación y Decisión 171
5.4 Seguimiento y Control 171

6 SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN CENTROAMÉRICA 171
6.1 Evaluación de Impacto Ambiental en Belice 172
6.2 Evaluación de Impacto Ambiental en Costa Rica 175
6.3 Evaluación de Impacto Ambiental de El Salvador 181
6.4 Evaluación de Impacto Ambiental en Guatemala 185
6.5 Evaluación de Impacto Ambiental en Honduras 188
6.6 Evaluación de Impacto Ambiental en Nicaragua 190
6.7 Evaluación de Impacto Ambiental en Panamá 192

7 PROBLEMÁTICAS DE LOS DIFERENTES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS CENTROAMERICANOS SOBRE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL 194

CONSIDERACIONES FINALES 195

Citas Bibliográficas Capítulo IV 197

Capítulo V:

LA CONSERVACIÓN Y UTILIZACIÓN SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD 205

1 ANTECEDENTES 205
2 CONCEPTO DE DIVERSIDAD BIOLÓGICA 206
3 EL CONVENIO SOBRE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA (CDB) 206

4 CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL CDB 207
4.1 El Derecho Soberano 207
4.2 Interés Común 207
4.3 Principio de Precaución 208
5 LA CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA 208
5.1 La Conservación In situ 210
5.2 La Conservación Ex situ 214

6 LA UTILIZACIÓN DE LOS RECURSOS GENÉTICOS 216
6.1 El Protocolo Centroamericano de Acceso a los Recursos Genéticos y Bioquímicos y al Conocimiento Tradicional Asociado 219

7 LA DISTRIBUCIÓN JUSTA Y EQUITATIVA DE LOS BENEFICIOS 220
7.1 Propiedad Intelectual 222
7.2 Conocimiento Tradicional y la Distribución Equitativa de Beneficios 224

8 BIOSEGURIDAD 225
CONSIDERACIONES FINALES 227

Citas Bibliográficas Capítulo V 229

Capítulo VI:

LOS BOSQUES EN EL CONTEXTO REGIONAL 233

INTRODUCCIÓN 233

1 CONTEXTO INTERNACIONAL DE LOS BOSQUES 234
1.1 Qué se Entiende por Bosque 234
1.2 Panorama Mundial 235
1.3 Esfuerzos Globales para la Protección de los Bosques 236
1.4 Convenios y Acuerdos Internacionales Relacionados con Bosques 239
1.5 Criterios e Indicadores Relativos a la Ordenación Forestal Sostenible 243
1.6 Cuestiones Indígenas Internacionales Relativas a Bosques 243

2 CONTEXTO REGIONAL DE LOS BOSQUES 247
2.1 Panorama Centroamericano 247
2.2 Esfuerzos Regionales en la Protección de los Bosques 250
2.3 Convenios y Acuerdos Regionales Relacionados con Bosques 253
2.4 Legislación Forestal Centroamericana 254
2.5 Cuestiones Sociales a Nivel Regional 257

Citas Bibliográficas Capítulo VI 263

Capítulo VII:

AGUA 267

INTRODUCCIÓN 267

1 EL DERECHO INTERNACIONAL DEL AGUA 268
2 EL AGUA EN CENTROAMÉRICA 275
2.1 Belice 277
2.2 Costa Rica 277
2.3 El Salvador 278
2.4 Guatemala 278
2.5 Honduras 279
2.6 Nicaragua 279
2.7 Panamá 280
3 HUMEDALES 281
3.1 Los Humedales en Centroamérica 284
CONSIDERACIONES FINALES 290

Citas Bibliográficas Capítulo VII 293

Capítulo VIII:
DERECHO DEL MAR Y PROTECCION DEL MEDIO MARINO 303

INTRODUCCIÓN 303

1 SÍNTESIS HISTÓRICA DEL DERECHO DEL MAR 303

2 DELIMITACIÓN DE ESPACIOS MARÍTIMOS 307
2.1 Aguas Interiores 308
2.2 Mar Territorial 308
2.3 Zona Contigua 308
2.4 Zona Económica Exclusiva 309
2.5 Plataforma Continental 310
2.6 Alta Mar 310
2.7 Los Fondos Marinos de la Alta Mar (la Zona) 312

3 PROTECCIÓN Y PRESERVACIÓN DEL MEDIO MARINO 313
3.1 Protección y Preservación del Medio Marino 315
3.2 El Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Buques . . .319
3.3 El Convenio Internacional sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias 321

4 PESQUERÍAS 325
4.1 Utilización de Recursos Vivos en la CNUDM 325
4.2 Cooperación 326
4.3 Intercambio de Información 327
4.4 Código de Conducta para Pesca Responsable de la FAO 327
4.5 Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores de la Pesca 328

5 CONTEXTO REGIONAL 330

5.1 Cooperación 330
5.2 Convenios Centroamericanos 330
5.3 Convenios de la Región del Gran Caribe 331
5.4 Convenio de Cooperación para la Protección y Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste 333

CONSIDERACIONES FINALES 334

ANEXO: LISTADO DE LOS PRINCIPALES INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES RELACIONADOS CON EL DERECHO DEL MAR 337

Citas Bibliográficas Capítulo VIII 339

Capítulo IX:

PROTECCION DE LA ATMÓSFERA Y CAMBIO CLIMÁTICO 345

INTRODUCCIÓN 345

1 ASPECTOS JURÍDICOS 345

2 CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA TRANSFRONTERIZA 346
3 PROTECCIÓN DE LA CAPA DE OZONO 349

4 CAMBIO CLIMÁTICO 351
4.1 Antecedentes y Precisiones Conceptuales 351
4.2 Gases de Efecto Invernadero 355
4.3 Vulnerabilidad, Adaptabilidad y Cuestiones Conexas 355
4.4 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 356
4.5 Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 359

5 CONTEXTO REGIONAL 361
5.1 Instrumentos Regionales 361
5.2 Iniciativas Regionales 363
5.3 Instituciones Nacionales 359

CONSIDERACIONES FINALES 364

Citas Bibliográficas Capítulo IX 365

Capítulo X:

VULNERABILIDAD AMBIENTAL 367

INTRODUCCIÓN 367
1 LA VULNERABILIDAD AMBIENTAL 367

2 CONTEXTO INTERNACIONAL 368
2.1 Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y la Carta Mundial de la Naturaleza 369

3 CONTEXTO REGIONAL 373
3.1 Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central (CEPREDENAC) 374

4 CONTEXTO NACIONAL EN CENTROAMÉRICA 377
4.1 Belice 377
4.2 Costa Rica 381
4.3 El Salvador 385
4.4 Guatemala 387
4.5 Honduras 391
4.6 Nicaragua 392
4.7 Panamá 400

CONSIDERACIONES FINALES 404

Citas Bibliográficas Capítulo X 405

Capítulo XI:

DESECHOS 407

INTRODUCCIÓN 407
1 NOCIONES GENERALES 408
1.1 Definición 410
1.2 Clasificación 410
1.3 Reglas para la Administración de Desechos 411
1.4 Métodos para la Eliminación de Desechos 412
1.5 Movimiento Transfronterizo de Desechos 414
1.6 Medio Ambiente Delicado 415

2 BASES PARA LA ACCIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL EN EL TEMA DE DESECHOS 415
2.1 La Conferencia de Estocolmo 416
2.2 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo 417
2.3 Agenda 21 417
2.4 Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible 419

3 CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DESECHOS 420
3.1 Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar 421
3.2 Programa sobre Mares Regionales del PNUMA 423
3.3 Convenio de Londres 424
3.4 Convenio de Basilea sobre el Control de Movimiento Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación 428

3.5 Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes 429
3.6 Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional 429
3.7 Convenio de Bamako 430
3.8 Desechos Nucleares 430

4 INSTRUMENTOS REGIONALES 431
4.1 Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos . . .431
4.2 Convenio del Pacífico Nordeste 432
4.3 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe 433
4.4 Protocolo sobre Fuentes Terrestres de Contaminación Marina (FTCM) al Convenio de Cartagena 433

5 LA UNIÓN EUROPEA Y LA GESTIÓN DE LOS DESECHOS 434

6 RÉGIMEN JURÍDICO RELATIVO AL MANEJO DE DESECHOS EN CENTROAMÉRICA .435
6.1 Belice 435
6.2 Costa Rica 436
6.3 El Salvador 437
6.4 Guatemala 437
6.5 Honduras 438
6.6 Nicaragua 438
6.7 Panamá 438

7 CENTROS DE PRODUCCIÓN MÁS LIMPIA 439

CONSIDERACIONES FINALES 441

Citas Bibliográficas Capítulo XI 443

Capítulo XII:
PARTICIPACIÓN PÚBLICA 447

INTRODUCCIÓN 447
1 ANTECEDENTES, COMPONENTES Y ASUNTOS INDÍGENAS 448
1.1 Qué es la Participación Pública 448
1.2 Participación Pública y Pueblos Indígenas 457

2 DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL .466
2.1 Instrumentos del Derecho Ambiental Internacional de Carácter Global que Incorporan la Participación Pública 467
2.2 Desarrollo de la Participación Pública en el Ámbito Europeo 470

3 PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO REGIONAL AMERICANO 476

3.1 Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sustentable (ISP) 477

4 PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO REGIONAL CENTROAMERICANO . . .478
4.1 Democratización y Participación Pública en Centroamérica 479

5 DESARROLLO DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN INSTRUMENTOS Y FOROS EN EL CONTEXTO CENTROAMERICANO 480
5.1 Análisis General de la Participación Pública en Foros e Instrumentos Legales .480
5.2 La Participación Ciudadana en los Países Centroamericanos 483

CONSIDERACIONES FINALES 495

Citas Bibliográficas Capítulo XII 499

Capítulo XIII:
PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN CENTROAMÉRICA 507

INTRODUCCIÓN 507

1 MARCO JURÍDICO 508
1.1 Ámbito Internacional 508
1.2 Ámbito Regional 510
1.3 Proyectos Regionales 518

2 CREACIÓN DE MERCADOS INTERNACIONALES Y LOCALES DE SERVICIOS AMBIENTALES 519
2.1 Mercados Internacionales 519
2.2 Mercados Locales 519

3 BENEFICIOS DERIVADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PSA 520

Citas Bibliográficas Capítulo XIII 523

Capítulo XIV:
COMERCIO Y AMBIENTE 525

INTRODUCCIÓN 525

1 ANTECEDENTES DE LA INCLUSIÓN DEL TEMA EN LOS ACUERDOS COMERCIALES . .525
2 LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO Y EL TEMA AMBIENTAL 526
2.1 Breve Historia del Debate sobre Comercio y Medio Ambiente en el GATT / OMC 526
2.2 La Organización Mundial de Comercio 528

2.3 Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC 529
2.4 Las Disposiciones Pertinentes del GATT / OMC 530

3 EL TEMA AMBIENTAL EN LOS ACUERDOS COMERCIALES 532
3.1 Consideraciones Generales 532
3.2 Mercosur 533
3.3 Comunidad Andina 534
3.4 La Integración Económica Centroamericana 535
3.5 Tratado de Libre Comercio de América del Norte 537
3.6 Acuerdo para la Cooperación Ambiental en Norteamérica (ACAN) 538
3.7 Acuerdo Paralelo Ambiental Chile-Canadá 541
3.8 El Régimen de Sanciones (Represalia Cruzada) en TLCAN y APACC 542
3.9 Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) 543

4 AMÉRICA LATINA Y EL DEBATE MULTILATERAL DEL TEMA AMBIENTAL 544

5 EL TEMA AMBIENTAL EN EL PROYECTO DE TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE ESTADOS UNIDOS Y CENTROAMÉRICA (CAFTA) 545

6 EL TEMA AMBIENTAL EN DECLARACIONES Y RESOLUCIONES INTERNACIONALES . . 550
6.1 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 (Declaración de Río) 550
6.2 Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo) 550

7 PLAN PUEBLA-PANAMÁ 551

CONSIDERACIONES FINALES 553

Citas Bibliográficas Capítulo XIV 555

Capítulo XV:

COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES) 559

INTRODUCCIÓN 559

1 GÉNESIS DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE ESPECIES AMENAZADAS DE FAUNA Y FLORA SILVESTRES (CITES) 560

2 ESTRUCTURA 560
2.1 Estructura Formal 561
2.2 Estructura Funcional 562
2.3 La Secretaría 564

3 ORDENAMIENTO DE LAS ESPECIES 565

4 RESERVAS 565
5 PROGRAMAS 566

5.1 Programa sobre Carne de Animales Silvestres 566
5.2 Examen de los Criterios 567
5.3 Programa de monitoreo sobre especies 567

6 ORGANIZACIÓN DE LAS ESPECIES 567
6.1 Base de Datos sobre Especies 567
6.2 Cupos de Exportación 568
6.3 Registros de Cites 569

7 INFORMES NACIONALES 569
7.1 Anuales 569
7.2 Bienales 570
7.3 Examen de Requisitos de Presentación 571

8 SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS 571

9 PUBLICACIONES DE LA SECRETARÍA 571

10 DIRECTIVAS DE TRANSPORTE 571

11 CONVENIOS AMBIENTALES AFINES 572

12 AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y CIENTÍFICAS DE CITES 572

13 ORGANIZACIONES RELACIONADAS CON CITES 572

14 VISION CENTROAMERICANA DE CITES 573
14.1 Corredor Biológico Mesoamericano 576
14.2 Humedales de Centroamérica 576
14.3 La Caoba 577
14.4 Especies Exóticas Invasoras 578

Citas Bibliográficas Capítulo XV 579

BIBLIOGRAFÍA 581

Agradecimientos

Quisiéramos reconocer especialmente el trabajo realizado por Marianela Cedeño Bonilla, miembro del equipo de UICN, en la preparación y edición de este manual.

Nuestro agradecimiento por sus aportes a los abogados estudiantes de la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica:

Celina Izaguirre Sarkis	Capítulo I: Introducción al Derecho Ambiental
Carla Amador; Xenia Herrera	Capítulo II: El Derecho Ambiental en Centroamérica
Shirley Sánchez	Capítulo III: La Defensa Legal del Medio Ambiente
Ingrid Jiménez; Jorge Jiménez; Cinzia Víquez	Capítulo IV: Evaluación de Impacto Ambiental
Ivannia Mora; Ronny Durán	Capítulo V: Conservación de la Diversidad Biológica
Lariza Guevara Moya	Capítulo VI: Bosques
Mauricio Murillo	Capítulo VII: Agua
José L. Obando; Beatriz Peralta	Capítulo VIII: Derecho del Mar
Germán Ignacio Pochet	Capítulo IX: Atmósfera y Cambio Climático
Daniel Aguilar Méndez	Capítulo X: Vulnerabilidad Ambiental
Heileen Montiel; Eduardo Chacón	Capítulo XI: Desechos
María Rosa Castro; Diego Núñez	Capítulo XII: Participación Pública
Viviana Gutiérrez; Gloria Solano	Capítulo XII: Pago por Servicios Ambientales
Juan Antonio Solano Ramírez	Capítulo XIV: Comercio y Medio Ambiente
Carlos Alberto Alfaro Mata	Capítulo XV: Comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres

Agradecemos al Dr. Rafael González Ballar, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y al Dr. Julio Jurado, Director de la Maestría en Derecho Ambiental de la misma casa, por fomentar la enseñanza del Derecho Ambiental y aportar a la idea de que este Manual tomara forma.

Al Dr. Enrique Lahmann Zeledón, Director Regional de la UICN- Mesoamérica, y a John Scanlon, Jefe del Programa de Derecho Ambiental de la UICN, por el aval y la confianza depositada en este emprendimiento, y al equipo de Comunicaciones de la UICN-Mesoamérica por los detalles de diseño, impresión y edición final de este libro.

Finalmente quisiéramos agradecer al Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) por la aportación a la publicación de esta obra.

Bonn, Alemania y San José, Costa Rica
Octubre de 2004

Presentación

El patrimonio natural y humano constituye la riqueza principal de Centroamérica. Su territorio, que alberga una representación de alrededor del 9% de la diversidad biológica del planeta, es un puente natural entre Norte y Sudamérica, bañado por las aguas del Caribe y el Pacífico. Quienes han estado en la región y disfrutado de sus playas, ríos, volcanes y selvas, de su diversidad cultural, enmarcada en diferentes lenguas, colores y sabores, saben que ella debe continuar forjando un camino que le permita alcanzar un desarrollo sostenible.

Los mayores retos que enfrenta Centroamérica para poder lograr dicha meta se vinculan con la pobreza. Sin embargo, no debe olvidarse la deforestación, la contaminación, las prácticas agrícolas inadecuadas y la alta vulnerabilidad.

En un contexto de paz y de gobiernos democráticos, Centroamérica debe enfrentar tres grandes desafíos que han marcado un nuevo rumbo para todos los países. En primer lugar y luego del cese de los conflictos bélicos, la necesidad de enfrentar la integración regional, producto de la cual es el Sistema Integración Centroamericano (SICA) y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). En segundo lugar, la necesidad de enfrentar el reto de la pobreza, íntimamente vinculado a la utilización de los recursos naturales como principal fuente de ingresos para la población y, en tercer lugar, el fenómeno de la globalización y sus temas conexos tales como la privatización, los tratados de libre comercio y la conservación privada.

Esta es en síntesis la realidad dentro de la cual opera el Derecho Ambiental en Centroamérica, realidad que es necesaria comprender y ponderar adecuadamente para poder incidir en los procesos de diseño, elaboración y aplicación de las leyes que, en términos de contenido y eficacia, respondan acertadamente a los retos que enfrenta la región.

La posibilidad de regular conductas humanas que tienen impacto sobre el ambiente es, sin lugar a dudas, una tarea que requiere del trabajo conjunto de diferentes disciplinas del saber. Habida cuenta de ello, el derecho ambiental es eminentemente multidisciplinario.

El derecho no debe ser percibido como una ruta de salvación sino, a tenor del consenso existente a nivel mundial, como una vía, probablemente la más efectiva, para abordar las regulaciones necesarias tendientes a conservar y utilizar sosteniblemente los recursos naturales. Los estudiosos del derecho que decidan profundizar en cuestiones ambientales deber ser conscientes de las implicancias que poseen las decisiones políticas en esta materia y de las dificultades que enfrenta la humanidad como un todo para alcanzar el desarrollo sostenible.

Nos complace presentar esta obra, fruto del trabajo conjunto de la Universidad de Costa Rica y de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). Queremos agradecer a los estudiantes por sus aportes y, en particular, a la Dra. Grethel Aguilar y al Dr. Alejandro Iza, por sus esfuerzos y perseverancia en la producción de este libro.

Dr. Rafael González Ballar
Decano, Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Profesor Nicholas Robinson
Presidente, Comisión de Derecho Ambiental de la UICN y de la Academia de Derecho Ambiental de la UICN

Prólogo

Centroamérica es una región con una fuerte dependencia de los recursos naturales. Dichos recursos han constituido desde tiempos pretéritos la base para la alimentación, la medicina y las prácticas culturales de los pueblos indígenas de la región. Las regulaciones ambientales se remontan a épocas anteriores a la conquista y se vinculan, entre otros, con la regulación del agua, la cacería y el uso de la tierra.

La Conquista trajo consigo nuevas reglas sobre el manejo de los recursos naturales y la vida en sociedad. Con la Independencia, los primeros códigos civiles trataron el tema del agua y la propiedad. Esto permite afirmar que la necesidad de contar con normas reguladoras de la relación del ser humano con su entorno no es un tema nuevo en Centroamérica.

En el ámbito internacional, el gran desarrollo del derecho ambiental tiene lugar a partir de 1972, luego de la Conferencia de Estocolmo sobre el Desarrollo Humano, que cobra mayor importancia con la Cumbre Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en el año 1992. Siguiendo la corriente internacional, los países centroamericanos asumieron compromisos ambientales y elaboraron leyes marco en materia de medio ambiente. En la actualidad y luego de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) no escapan al gran reto de implementar el derecho ambiental.

El derecho ambiental no es un instrumento ajeno a la sociedad, a sus valores y a la evolución de sus relaciones con el medio. Muy por el contrario, sus reglas deben ir adecuándose a las necesidades de utilización de los recursos por parte del ser humano y a la conservación de las especies y ecosistemas, de manera tal que se asegure el doble propósito de la continuidad de dichos recursos y la supervivencia del ser humano en el planeta.

El objetivo del Programa de Derecho Ambiental de la UICN es contribuir al establecimiento de las bases legales más sólidas posibles para la conservación ambiental, en el contexto del desarrollo sostenible, para apoyar los esfuerzos nacionales e internacionales.

La UICN y la Universidad de Costa Rica han unido sus esfuerzos para poner a disposición de Centroamérica y de otras regiones del mundo, una obra destinada a analizar el derecho ambiental centroamericano. No dudamos que servirá como un instrumento fundamental para el avance del derecho ambiental y la implementación del objetivo del Programa de Derecho Ambiental de la UICN en la Región.

John Scanlon
Jefe, Programa de Derecho Ambiental de la UICN
Director, Centro de Derecho Ambiental de la UICN

Enrique Lahmann Zeledón
Director Regional, UICN Mesoamérica

Introducción

La idea de contar con un Manual de Derecho Ambiental de este tipo nace de una doble necesidad: la de poner de relieve la existencia de un emergente derecho ambiental Centroamericano y de contribuir a los esfuerzos de un derecho ambiental nacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos regional e internacionalmente.

Como parte de un convenio firmado entre la Universidad de Costa Rica y la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN, se inicia dentro de la Maestría en Derecho Ambiental de dicha Universidad, en el primer semestre del año 2004, la Cátedra UICN de Derecho Ambiental Internacional. La cátedra, coordinada por G. Aguilar con el apoyo de A. Iza, contó con la participación de conocedores del derecho ambiental y su desarrollo, entre ellos, el Dr. René Castro, Profesor del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y ex Ministro de Ambiente de Costa Rica; la profesora Kho Kheng-Lian, Directora del Centro de Derecho Ambiental de la Región de Asia y el Pacífico (APCEL); y el profesor Mauricio Castro, ex Secretario de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).

La metodología del curso impartido consistió, además del dictado de clases magistrales y la organización de charlas, en la preparación de un temario para que los estudiantes realizaran, en forma dirigida, investigaciones sobre áreas que ser recogerían más tarde en el Manual que hoy presentamos. Dichas investigaciones constituyen el material base para la preparación posterior de los diversos capítulos. No todos los aportes han sido tomados en consideración. Luego de una revisión exhaustiva, muchos de ellos fueron sustancialmente enmendados, o cambiados en su totalidad. Agradecemos a los abogados estudiantes de la Maestría por su dedicación y entusiasmo en la investigación efectuada.

Con el convencimiento de que la conjunción de los aportes técnicos y educativos resultan esenciales para alcanzar el desarrollo sustentable, la Unión Mundial para Naturaleza y la Universidad de Costa Rica se unieron para elaborar este manual de Derecho Ambiental para la Región Centroamericana.

La obra no pretende ser única ni exhaustiva, sino contribuir a una mayor producción doctrinaria en la materia y servir como guía para la profundización de algunos de los temas tratados en ella.

El objetivo es servir a la imperiosa y ardua tarea que tienen las universidades y otras casas de estudio de la región de formar ciudadanos y tomadores de decisión comprometidos con la búsqueda de soluciones en pos del desarrollo sostenible.

Esperamos que el entusiasmo puesto en la preparación de esta obra se trasmita a los lectores y sirva de modesto aporte al fortalecimiento de las capacidades para la creación y aplicación del derecho ambiental en el nuevo milenio.

Dra. Grethel Aguilar
UICN - Mesoamérica

Dr. Alejandro Iza
Centro de Derecho Ambiental de la UICN
Comisión de Derecho Ambiental

Capítulo I

Introducción al Derecho Ambiental

Introducción

El Derecho Ambiental es un tema tan vasto que su sola introducción puede ser tan extensa como variada. Mediante el estudio de sus antecedentes, se puede apreciar el esfuerzo que requirió su creación, por parte de gran cantidad de actores que contribuyeron al nacimiento de una de las más eclécticas, discutidas y populares disciplinas del Derecho.

El imprescindible estudio de la doctrina, la normativa y la jurisprudencia permite conocer cómo renombrados juristas explican y adaptan la ciencia a la realidad, y apreciar cómo esta influye en las decisiones de los órganos encargados de la tarea legislativa y la administración de justicia. Se profundiza en el tema mediante la descripción de su objeto, el análisis de sus características y la polémica que le dio origen, de manera que la visión del tema sea global.

1. Generalidades

El Derecho Ambiental es un símbolo de nuestra era. El Derecho suele reflejar fielmente las preocupaciones de la humanidad y es por esta elemental razón que el Derecho Ambiental existe y ha alcanzado su desarrollo actual. La preservación y promoción del medio ambiente, y la implementación de un modelo de desarrollo sostenible es una preocupación de la sociedad de este tiempo y, por consiguiente, de su Derecho.[1]

Evidentemente, la degradación ambiental es uno de los principales problemas a los que se enfrenta la humanidad. Un modelo de desarrollo erróneo -con sobrepoblación, injusta distribución de los recursos económicos e inequidad en las relaciones comerciales- ha puesto en la mira de todos los países la necesidad del respeto a las reglas de equilibrio natural, para garantizar la integridad y renovación de los sistemas naturales. En definitiva, se trata de establecer las reglas que hagan posible la existencia armónica en un medio ambiente equilibrado y sostenible para todas las especies.

El sector científico fue el primero en advertir a la comunidad mundial, sobre los peligros inherentes al estilo desordenado de explotación de los recursos naturales del planeta, y aquí cabe resaltar una importante característica del Derecho Ambiental: su origen científico. En efecto, el motor que lo impulsa es la percepción científica de los daños causados al ambiente, entre otros, gracias a la Astronomía, la Meteorología, la Biología, la Bioquímica, la Economía, la Estadística, la Antropología, la Agronomía, la Informática, son las mediciones tecnológicas realizadas por los científicos y los técnicos, y difundidas por el planeta, lo que prepara las condiciones de la formación de una conciencia ambiental que se va extendiendo a todos los estratos sociales de la humanidad.[2]

El Derecho Ambiental no se origina en políticas estatales, ni en las costumbres populares, ni en las elaboraciones de los juristas, aunque en un segundo momento se beneficia de la colaboración de todos esos factores. Lo que lo hace posible es el nivel alcanzado por la ciencia y la tecnología.[3]

La mayoría de los países centroamericanos se encuentran en proceso de recuperación social y económica, como consecuencia de numerosos desastres naturales y enfrentamientos armados, que han sumido en crisis a sus pueblos.

Afortunadamente, y a pesar de ello, estos países han manifestado reiteradamente su interés por alcanzar el desarrollo sostenible, como un medio para mejorar su condición económica, con pleno respeto por el ambiente.

No es fácil crear conciencia ambiental en quienes tienen el estómago vacío o han perdido a sus seres queridos por falta de dinero para adquirir medicinas o comida. Es por eso que el desafío es tan grande, además de compartido por todos los países en vías de desarrollo.

El Derecho Ambiental en Centroamérica ha sido influido por la adopción de instrumentos internacionales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convención Marco sobre Cambio Climático y por los esfuerzos internacionales como Estocolmo; sin embargo, el origen del Derecho Ambiental en Centroamérica data de las regulaciones ambientales modestamente incluidas en la normativa nacional, como las disposiciones que establecen vedas en materia de caza y pesca, o aquellas que prohíben la contaminación de las aguas o arrojar basura en la vía pública.

Desde mediados del siglo pasado, ya existían disposiciones constitucionales en materia de preservar las bellezas naturales,[4] o cuidar los recursos, así como regulaciones en otros cuerpos normativos, como Códigos civiles o leyes de aguas.

La conciencia ambiental no es nueva en Centroamérica, pero nunca había sido tan popular como en los últimos quince años, en los que la región ha logrado importantes avances en la materia,[5] como la presentación de una Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo durante la Cumbre de la Tierra (Río, 1992) o el establecimiento de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES, 1994) en donde se consigna que el desarrollo de Centroamérica estará basado en el respeto y aprovechamiento de la diversidad de la Tierra de manera sostenible y con responsabilidad intergeneracional.

Del mismo modo, se ha creado el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), con objetivos y estrategias a mediano y largo plazo en materia de bosques y biodiversidad, aguas, producción más limpia y gestión ambiental.

En Centroamérica, la ratificación de instrumentos internacionales ha sido especialmente relevante en materia de vida silvestre y recursos marinos y, más recientemente, aquellos relacionados con los desechos peligrosos[6] o con la destrucción de la capa de ozono.[7] Sin embargo, en materia forestal sigue existiendo un vacío a nivel internacional, motivado por los fuertes intereses económicos que rigen la explotación de los recursos naturales.[8]

En relación con la atmósfera, el desarrollo internacional se ha dado con escasa participación centroamericana, con la excepción del tema del cambio climático.

1.1 Antecedentes y Evolución

Uno de los primeros acuerdos de contenido ambiental tiene que ver con los sombreros adornados con múltiples plumas que impuso la reina Victoria. El novísimo principio de la interdependencia ambiental parece que era conocido en otros tiempos. En especial por los agricultores y la gente de campo.[9]

Como ejemplo de ello, rastreando los orígenes del Derecho Ambiental, se encuentra en 1868 la demanda dirigida al Ministerio de Relaciones Exteriores del Imperio Austro-Húngaro, formulada por un grupo de agricultores preocupados por la depredación de las aves insectívoras llevada a cabo por la industria del plumaje, muy desarrollada a raíz de la moda victoriana que imponía plumas a doquier. Se solicitaba al emperador Francisco José la suscripción de un tratado internacional para proteger a las aves beneficiosas para la agricultura.

Pocos años después, en 1872, el Consejo Federal Suizo planteó la creación de una comisión internacional para la redacción de un acuerdo de protección de aves. Todas estas inquietudes tuvieron favorable acogida en 1884 cuando se reunió la comunidad ornitológica internacional en un congreso que se convocó en Viena.

Con estos antecedentes se prepararon las bases para que, en 1902, se pudiera firmar en París uno de los primeros instrumentos internacionales referido a la conservación: el Acuerdo Internacional para la Protección de las Aves Útiles para la Agricultura. Este acuerdo establece normas de conservación de fauna, prohibición de captura de determinadas especies, y obligaciones tendientes al cuidado de nido y huevos.

Los móviles que llevaron a la firma de este convenio fueron económicos, pero involucró la participación ciudadana para lograr que la protección de los intereses agrícolas se impusiera sobre el mundo de la moda, y todo ello redundó en la protección de una especie en peligro de extinción. En años posteriores, se firmaron los primeros instrumentos bilaterales y regionales. Los temas iniciales estaban relacionados con la salud humana, la utilización de sustancias contaminantes en las guerras; las condiciones ambientales de los trabajadores; la navegación y explotación de algunos ríos, y la creación de parques y áreas de reserva de flora y fauna.

El desarrollo de esta materia ha impulsado la firma de más de 4000 acuerdos bilaterales y numerosos y variados instrumentos de alcance universal. El análisis de estos documentos nos muestra un proceso caracterizado por permanentes cambios y evoluciones en la concepción de la relación humanidad-naturaleza.[10]

Tal ha sido la transformación del Derecho Internacional en esta materia que hoy resulta casi imposible enumerar y explicar el contenido y trascendencia de los acuerdos y convenciones que integran el Derecho Ambiental Internacional actual.

Con el doble objeto de explicar la construcción de este derecho y de esbozar un panorama de los instrumentos multilaterales más importantes, desde una óptica estrictamente didáctica, se dividirá la evolución del Derecho Ambiental en varios períodos bien definidos, para incluir en cada uno de ellos los documentos más representativos de cada época. A saber:

1) Desde los primeros instrumentos internacionales hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial.
2) Desde 1945 hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972).
3) Acuerdos y tratados firmados a partir de 1972.
4) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992).
5) Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002).

1.1.1 Primera etapa: Antes de la Segunda Guerra Mundial

La idea base de los primeros acuerdos fue la conservación. Las preocupaciones primordiales eran de índole económica. En esta etapa se suscribieron instrumentos regionales referidos a problemas concretos, que se pueden agrupar de la siguiente manera:

1.1.1.a Acuerdos que crean sistemas regionales para preservar fauna y flora en su estado natural

Estos acuerdos promueven la creación de áreas naturales y buscan proteger la fauna silvestre. Independientemente de la motivación con que se hicieron -ya sea para proteger el comercio, la agricultura o el ambiente- de alguna forma redundaría en beneficio de este último.

A finales del siglo XIX, en Londres, se firmó la Convención Africana para la Preservación de Animales, Aves y Peces de la Vida Silvestre.[11] Entre sus objetivos se encontraba la preservación de la oferta comercial de trofeos de caza, marfil y pieles para el mercado internacional. También surge la conciencia de protección de especies en función de su rareza y contempla la posibilidad de crear reservas naturales para la protección de la fauna. Paradójicamente, con la inclusión del concepto de *especie dañina*, insta a que las Partes pongan en marcha programas de destrucción de huevos de cocodrilo y víboras venenosas.

El Acuerdo para la Protección de las Aves Útiles para la Agricultura[12] fue inspirado en motivos económicos. Pretendía la prohibición de la caza o captura de aves útiles para la agricultura (enumeradas en un anexo) y creaba obligaciones con respecto al cuidado de nidos y huevos, y restricciones al comercio de aves y sus productos.

En 1933 se desarrolló un nuevo concepto: la creación de áreas protegidas como medio eficiente para preservar especies de fauna silvestre, y una lista de especies protegidas. Esto se consignó en la Convención sobre la Conservación de la Fauna y la Flora en su Estado Natural.[13]

En la Convención para la Preservación de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América,[14] se introdujo un factor axiológico: proteger los elementos de la naturaleza por ser bellos o extraordinarios.

Aquí se advierte un cambio interesante en materia de protección, ya que se pasa de proteger el ambiente por su utilidad económica, para hacerlo por su capacidad de causar asombro o deleite. Es difícil afirmar que sea un paso adelante en materia de preservación, ya que el motivo y el objetivo siguen siendo antropocéntricos: no se protege el ambiente por sí mismo, sino con el objeto de satisfacer el placer humano.

1.1.1.b Tratados destinados a proteger determinadas especies

En esta categoría, vale mencionar el primer Tratado Ballenero Internacional,[15] cuyo objetivo era proteger la ballena barbada. Este tratado fue reemplazado posteriormente por acuerdos más completos, hasta la suscripción de la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de las Ballenas del año 1946.

1.1.1.c Acuerdos en materia de cuencas hidrográficas

El principal objetivo de estos acuerdos fue regular la navegación y la pesca en ríos importantes, como el Rin.

1.1.1.d Acuerdos que regulan el empleo de sustancias contaminantes en tiempo de guerra

Esta clase de acuerdos fueron realizados con miras a evitar la creación o, por lo menos, la utilización de armas de destrucción masiva, tales como los gases asfixiantes utilizados en la Primera Guerra Mundial.

Por ello, el 17 de junio de 1925, se firmó en Ginebra el *Protocolo para la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y armas bacteriológicas*, que fue un acuerdo de carácter universal.

En relación con este tema -y más recientemente- se adopta la *Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas que modifiquen el ambiente con fines militares y otros fines hostiles*, firmada en la sede de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1976.

1.1.1.e Acuerdos que regulan las condiciones ambientales en los lugares de trabajo

Estos estaban dirigidos, principalmente, al ámbito de la salud ocupacional y a evitar el uso de sustancias peligrosas para el ser humano. Entre ellos, se puede mencionar el *Convenio relativo al empleo de la cerusa en la pintura*, adoptado en Ginebra, en el marco de la OIT, en el año 1921.

1.1.1.f Acuerdos de alcance universal referidos a la lucha contra las epizootias

Las epizootias son enfermedades que acometen a una o varias especies de animales, por una causa general y transitoria. En 1924, en París, se suscribió el *Convenio para crear una oficina*

internacional de epizootias, y en 1935, se firmó en Ginebra la *Convención Internacional para la lucha contra las enfermedades contagiosas de los animales*.[16]

1.1.2 Segunda etapa: hacia Estocolmo

Esta etapa se inicia con la constitución de las grandes organizaciones internacionales de carácter universal y la creación de sistemas regionales y subregionales de rango internacional y concluye con dos hitos importantes para la evolución de esta materia: a) la firma de la primera convención global moderna para la conservación integral de la naturaleza (la Convención de Ramsar), y b) la reunión de Estocolmo.

Los instrumentos internacionales que se gestan en esta época, en un comienzo, están destinados a proteger determinados recursos naturales o ciertas regiones del planeta afectadas por situaciones ambientales críticas. Posteriormente, al afianzarse la doctrina y el pensamiento ambiental, se observa que las acciones internacionales tratan de armonizar economía con protección de especies o ecosistemas.

Los acuerdos se orientan a las soluciones globalizadoras. Ellos son el principal instrumento de las políticas ambientales internacionales orientadas a los grandes acuerdos universales, donde se plasman principios vinculados con el ecodesarrollo, la economía sostenible y la solidaridad ambiental.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, los Estados desarrollaron políticas de integración regional. En respuesta a esta tendencia de cooperación se crean los siguientes sistemas regionales: la Organización de los Estados Americanos, la Organización de los Estados Centroamericanos, la Liga de los Estados Árabes y la Comunidad Económica Europea. Estas organizaciones incidirán, a partir de la década de los setenta, en la adopción de medidas y acciones destinadas a la protección integral del ambiente.

La Organización de los Estados Americanos surge en la novena Conferencia Internacional Americana reunida en Bogotá el 30 de abril de 1948. La Carta de la Organización de los Estados Americanos fue enmendada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 y el Protocolo de Cartagena de Indias del 5 de diciembre de 1985. Esta organización, indirectamente vinculada con la temática, ha favorecido la creación de mecanismos de protección ambiental para Latinoamérica.

En este período comienzan a protegerse regiones afectadas por la explotación de algunos recursos naturales. Con este objetivo se firman acuerdos que crean sistemas para ordenar la pesca en el océano Pacífico; en el Atlántico; en el Mar del Norte, y en el Mediterráneo. Se organizan Comités Internacionales para regular cuencas hidrográficas. Por ejemplo el del río Danubio. Su navegación fue reglamentada por una convención firmada en Belgrado en 1948. Y se instaura el sistema que permitirá definir la situación del continente Antártico.

Los documentos internacionales de esa época pueden ordenarse de la siguiente manera:

- Convenios internacionales constitutivos de organismos internacionales universales, regionales y subregionales;

- Tratados y otros acuerdos internacionales destinados a proteger o regular la explotación recursos naturales y ecosistemas vitales ubicados en determinadas regiones del planeta;
- Tratados y otros acuerdos internacionales universales y regionales destinados a proteger determinadas especies;
- Acuerdos y convenios que promueven la constitución de áreas protegidas;
- La protección del mar;
- Las sustancias radioactivas;
- Regulación de las actividades en el espacio ultraterrestre;
- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

Esta última merece descripción especial. Hacia fines de la década de los sesenta, la disciplina ambiental se afianzó en el pensamiento universal. Las amas de casa, los líderes religiosos, los integrantes de los movimientos civiles y los políticos comenzaron a entender que era necesario concebir un cambio en las relaciones con los elementos de la Tierra. Se comenzó a entender que se podía armonizar conservación con desarrollo. Además, algunas catástrofes ambientales de carácter universal fueron alertando acerca de la necesidad de crear sistemas internacionales que permitieran resolver cuestiones que excedieran los límites de los Estados.

Los antecedentes inmediatos de la Conferencia sobre el Medio Humano se encuentran en dos reuniones científico-políticas celebradas en 1968: la de la Biosfera, convocada en París y la de Aspectos Ecológicos para el Desarrollo Internacional, realizada en Washington. Al año siguiente, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Conferencia sobre el Medio Humano que debía realizarse en Estocolmo en junio de 1972. Se celebraron dos sesiones preparatorias: la primera, en Nueva York del 10 al 20 de marzo de 1971 y la segunda en Ginebra del 8 al 19 de febrero de 1971.

Reunida entre el 5 y el 16 de junio de 1972, y contando con la participación de 113 países, la Conferencia dio como resultado una declaración que se ha transformado en la piedra fundamental de todas las políticas ambientales posteriores. La integran un Preámbulo y 26 Principios. Su preámbulo tiene una base ética. En él se afirma que "la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad...".

La Conferencia preparó un plan de acción para el medio humano con 109 recomendaciones, designó el 5 de junio como "Día Mundial del Medio Ambiente" e instó para que en ese día los gobiernos y las organizaciones del Sistema de las Naciones Unidas emprendieran actividades que reafirmen su preocupación por la protección y el mejoramiento del medio ambiente con miras a hacer más clara la conciencia de los pueblos hacia el entorno humano.

La Declaración de Estocolmo no es vinculante, pero ha tenido el mérito de haber comprometido éticamente a los países que la firmaron. Fundamentalmente está dirigida a los responsables políticos del mundo y ha unido calidad ambiental con desarrollo económico.

1.1.3 Tercera etapa: De Estocolmo a Río

Inmediatamente después de Estocolmo la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, en su vigésimo sétimo período de sesiones (19 de setiembre de 1972) una serie de resoluciones sobre el medio ambiente referidas a los siguientes temas:

- Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente;
- Responsabilidad ambiental de los Estados;
- Creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA);
- Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en relación con el medio ambiente.

Luego de Estocolmo, en el ámbito particular de los países, nacieron organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG) destinadas a tratar el tema ambiental. Comienza a modificarse el derecho interno de los Estados y a adaptarse a principios vinculados con las políticas ambientales.[17]

En esta fase se consolidan las Organizaciones no Gubernamentales Internacionales. Estas instituciones, en principio, se mantienen independientes de los gobiernos de los Estados y de los partidos políticos, pero han tenido una importante influencia en la construcción del Derecho Ambiental Internacional.

Hay que destacar, dentro de esta evolución, que a diez años de la reunión de Estocolmo, por resolución del 28 de octubre de 1982, la Asamblea General de las Naciones Unidas ratificó los principios de la Declaración de Estocolmo por intermedio de la Carta Mundial de la Naturaleza. Se trata de un documento no vinculante cuyo mérito consiste en reflejar las preocupaciones ambientales de ese momento.

Durante estas dos décadas los instrumentos internacionales se fueron adaptando a las ideas globalizadoras e integradoras gestadas, en general, por la interdisciplinaridad ambiental y, en particular, por las teorías ecodesarrollistas. Aquí se produce una rápida modificación en la estructura de esta especialidad del Derecho, y se producen:

a) Documentos y estrategias forjados por ONG o por encargo de Organismos Internacionales (no forman parte del Derecho Internacional, pero contribuyen a su evolución).
b) Tratados y acuerdos que crean organismos regionales de interés para América Latina.
c) Tratados y convenios que impulsan la creación de áreas protegidas en territorio de los Estados.
d) Convenios y acuerdos que tienen como principal objetivo la protección de especies de flora y fauna silvestres.
e) La protección del patrimonio cultural.
f) Tratados y otros acuerdos internacionales destinados a proteger o regular la explotación de recursos naturales y ecosistemas vitales ubicados en determinadas regiones del planeta (terrestres o marinas).
g) La protección del mar.
h) Los grandes acuerdos regionales.
i) Los grandes acuerdos globales.

1.1.4 Cuarta etapa: Conferencia de Río

Por resolución 44/228, la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Conferencia de Río, que es como se conoce la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente

y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 1992. En ella se reunieron más de 170 representantes estatales para intentar visualizar el problema ambiental en un marco de conjunto y aunar esfuerzos en la lucha por mejorar la calidad del ambiente mundial.

Los principios fundamentales que animaron el espíritu de la Cumbre se basan en la consideración de la biodiversidad como patrimonio común de la humanidad y en el concepto de la responsabilidad compartida para su conservación y uso sostenible. El interés de muchos países, en particular aquellos en vías de desarrollo y con gran riqueza biológica, fue más que evidente, sobre todo cuando algunos efectos ambientales negativos dependen claramente de decisiones que están más allá de las fronteras del propio país.

Se adoptaron los siguientes documentos:

a) La Declaración de Río.
b) El Convenio sobre la Diversidad Biológica.
c) La Convención Marco sobre el Cambio Climático.
d) La Agenda 21.

La Declaración de Río es una proclamación. Contiene 27 principios no vinculantes. Reafirma y construye sobre la Declaración de Estocolmo de 1972. La meta de la declaración es establecer la cooperación entre los Estados miembros para lograr acuerdos en las leyes y principios que promuevan el desarrollo sustentable. La Declaración confronta diversas áreas que se relacionan con el cambio global, y brinda un contexto de políticas para reducir los efectos negativos que pudiera producir. Incluye recursos naturales, impacto ambiental del desarrollo, protección de ecosistemas, compartir ideas científicas, internalización de costos ambientales, etc.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica es un instrumento jurídico relativo a la conservación de la diversidad genética, especies y hábitats. Los objetivos de este Convenio son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Este Convenio se basa en el derecho soberano de los Estados de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

La Convención Marco sobre Cambio Climático ha sido firmada por 165 Estados. Compromete a la Partes a estabilizar la concentración de gases con efecto invernadero en la atmósfera a niveles que eviten interferencias antropogénicas con el sistema climático.

La Convención establece, como meta provisional, reducir las emisiones de gases con efecto invernadero, del año 1990 para el año 2000. La Convención establece un Protocolo para que las naciones hagan un inventario de emisiones y puedan seguir sus progresos. También enfrenta el tema de financiamiento y transferencia de tecnología de los países desarrollados a los países en vías de desarrollo.

La Agenda o Programa 21 es un documento que recoge 40 elementos de un programa de acción hasta final de siglo para poder llevar a cabo los contenidos que se acordaron en la Conferencia, siendo uno de sus objetivos prioritarios la conservación y preservación de la biodiversidad y la aplicación y mejoramiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

En opinión de la comunidad científica,[18] es el más completo de los planes de acción adoptado por la comunidad internacional para los años 90 y más allá. Representa un conjunto de estrategias integradas y programas detallados para parar y revertir los efectos de la degradación ambiental y promover el desarrollo adecuado y sostenible en todos los países.

1.1.5 Quinta etapa: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002)

En la Conferencia de Río, los Estados se comprometieron a implementar una serie de novedades y modificaciones en sus respectivos ordenamientos jurídicos estatales o federales. Esto incluía la creación de normativa que permitiera la ejecución y la gestión de aquellos compromisos.

El Protocolo de Kyoto, nacido de la Convención sobre Cambio Climático, fue uno de los resultados más concretos de Río 92. Se firmó el 11 de diciembre de 1997 y recoge las conclusiones y aportes de otros programas gestionados alrededor de la unión internacional: el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la Capa de Ozono de septiembre de 1987, o el trabajo llevado a cabo por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático, que quedó establecido por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente en 1988. Según el Protocolo de Kyoto, los países industrializados deberían reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero, originadas fundamentalmente por la quema de hidrocarburos.

Entre las metas, y compromisos que se acordaron en Johannesburgo se busca luchar contra la pobreza y contra el continuo deterioro del medio ambiente natural; llegándose a la comprensión de que es necesario adoptar medidas prácticas y sostenidas para enfrentarse a muchos de los problemas más acuciantes que existen en el mundo.[19]

Como Cumbre centrada en la aplicación de medidas, Johannesburgo no produjo resultados dramáticos: no hubo acuerdos que permitan concertar nuevos tratados, y muchas de las metas convenidas se han fijado en una serie de reuniones de nivel mediano. Pero finalmente, se han establecido algunas nuevas metas importantes, como reducir a la mitad, para el 2015, el número de personas que no tienen acceso a servicios básicos de saneamiento; producir y utilizar productos químicos para el 2020, siguiendo métodos que no tengan efectos negativos importantes sobre la salud humana y el medio ambiente; mantener o restablecer, de modo urgente y a ser posible para el 2015, las poblaciones de peces agotadas a niveles que puedan dar la producción máxima sostenible; y lograr para el 2010 una reducción importante de la tasa actual de pérdida de la diversidad biológica.

Sin embargo, de acuerdo con observadores de la Naciones Unidas,[20] tanto estructuralmente como en cuanto a resultados, Johannesburgo también ha marcado un avance importante con respecto a anteriores conferencias de las Naciones Unidas, lo que podría tener un efecto muy positivo en el modo en que la comunidad internacional se plantee la solución de estos problemas en el futuro.

"La cuestión es si serán realmente diferentes las cosas después de Johannesburgo" se preguntaba el Secretario General de la Cumbre, Nitin Desai. "Esta será la prueba a la hora de poner en práctica las propuestas de la conferencia".[21]

Por primera vez el resultado de una Cumbre no ha sido únicamente la producción de documentos. Aunque las negociaciones recibieron la mayor parte de la atención, la Cumbre también dio como resultado el comienzo de más de 300 asociaciones voluntarias, cada una de las cuales aportará recursos adicionales en apoyo de las iniciativas para lograr el desarrollo sostenible. Esas asociaciones, producto en parte de compromisos asumidos por los gobiernos, constituyen un mecanismo que permitirá asegurar la puesta en práctica de las propuestas de la Cumbre.

También hubo un nuevo nivel de diálogo entre todos los interesados, especialmente entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado. Más allá de los discursos y las denuncias, los participantes en la Cumbre se vieron obligados a enfrentarse a las necesidades y argumentos de otros agentes en un diálogo verdaderamente interactivo.

"Johannesburgo nos ofrece una base sólida para avanzar en la adopción de medidas y en la ejecución", afirmó Desai. "Aunque el Plan de Implementación sólo tiene 50 páginas, en muchos sentidos es más concreto que el Programa 21". El Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, dijo ante los representantes de la prensa el último día de la Cumbre: "Creo que debemos ser prudentes y no esperar que conferencias como ésta produzcan milagros. Pero sí podemos esperar que conferencias como ésta produzcan compromisos políticos y un impulso y una energía dirigidos al logro de las metas fijadas".[22]

En Johannesburgo se asumieron compromisos -sobre mayor acceso a recursos hídricos y saneamiento y sobre energía, mejora de los rendimientos agrícolas, gestión de los productos químicos tóxicos, protección de la biodiversidad y perfeccionamiento de la ordenación de los ecosistemas- no sólo por parte de los gobiernos sino también de las organizaciones no gubernamentales (ONG), de las organizaciones intergubernamentales y de las empresas, con la adopción de más de 300 asociaciones voluntarias.

El cumplimiento de esos compromisos será la prueba del éxito o el fracaso, según afirma Annan. "Hemos invitado a los dirigentes del mundo a que vengan aquí y se comprometan a lograr el desarrollo sostenible, a proteger el planeta, a mantener el equilibrio imprescindible y a adoptar todas las medidas para ello cuando vuelvan a sus países. Será sobre el terreno donde deberemos comprobar hasta qué punto hemos tenido éxito. Pero hemos logrado un buen comienzo. Johannesburgo es eso, un buen comienzo. No puedo decir que Johannesburgo sea el final del camino. Es únicamente su comienzo".[23]

Cualquiera que sea el punto de vista desde el que se valore la Cumbre, ésta ha generado un interés muy considerable. Un centenar de dirigentes mundiales tomaron la palabra en la Cumbre, y en total más de 22.000 personas participaron en ella; entre esas personas había más de 10.000 delegados, 8.000 representantes de ONG y de la sociedad civil y 4.000 periodistas.

Con la intención de mejorar la calidad de vida y concienciar a los ciudadanos sobre los problemas ambientales comenzaron a surgir iniciativas de carácter local, quizás las más relevantes, por el impacto que vienen teniendo a lo largo del tiempo, tienen que ver con la

concienciación sobre la contaminación ambiental y acústica, entre otras cosas, relativas al uso (y abuso) del automóvil. En Europa se pusieron en marcha programas como *"Don't choke Britain"* en Gran Bretaña, *"Mobil ohne auto" en Alemania o "Autoreflexió"* en Cataluña.[24]

En junio de 2004 se realizó la Conferencia Internacional de Energía Renovable en Bonn, Alemania, convocada para establecer medidas que contengan el creciente calentamiento global y retomar la implementación de la agenda ecológica internacional, principalmente del Protocolo de Kyoto para reducción de la emisión de poluentes atmosféricos. La Cumbre reunió a unos 3.000 representantes de 154 países, entre miembros de gobierno, activistas del ambiente, empresarios y organizaciones financieras, para discutir el mayor aprovechamiento de la energía eólica, solar, y geotérmica, consideradas renovables y limpias, que podrán reemplazar las fuentes energéticas basadas en hidrocarburos, responsables mayoritariamente del calentamiento global.

1.2 Origen, Definiciones y Características del Derecho Ambiental

Es importante definir el Derecho Ambiental y describir los elementos que lo caracterizan. Sin embargo, es preciso conocer el origen del reconocimiento del derecho humano a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

1.2.1 El Derecho Humano al Ambiente

Los Derechos Humanos son el conjunto de normas y principios reconocidos tanto por el Derecho Internacional como por los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados, de observancia universal e inherentes al ser humano, tanto en su faceta de individuo como de sujeto integrante de la colectividad, y que definen las condiciones mínimas y necesarias para que el individuo pueda desarrollarse plenamente en el ámbito económico, social, cultural, político y jurídico, en armonía con el resto de la sociedad.

Históricamente, los Derechos Humanos han surgido y han sido reconocidos, de manera progresiva, por etapas o 'generaciones' como señaló el jurista francés Karel Basak;[25] sin que esto de 'generaciones' signifique que las nuevas sustituyen a las anteriores. Cada una de esta etapas o generaciones corresponden o constituyen, en cierta forma, a la realización de valores o principios como los consagrados por la Revolución Francesa de 1789: libertad, igualdad y fraternidad.[26]

De conformidad con su aparición en el tiempo, se puede dividir a los Derechos Humanos en tres generaciones:[27] La primera generación de Derechos Humanos es positivizada por el *Bill of Rights* norteamericano de 1776 y por la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano suscrita en Francia en el año 1789. Se trata de los denominados derechos civiles y políticos, dirigidos a proteger la libertad, seguridad, la integridad física y moral de los individuos. Se caracterizan por ser derechos exclusivos del individuo, sin atención a la sociedad, ni a ningún otro interés, porque deben responder a los derechos individuales, civiles o clásicos de libertad.

Son los derechos llamados "libertades" como precisa Alzamora Valdez:[28] Derecho a la vida, a la integridad y libertad físicas. Derechos civiles: no hay discriminación por sexo, raza, color, religión, idioma u origen. Políticos: libertad de pensamiento y expresión. Interposición de

recursos ante un Poder Judicial independiente. Participación en la vida política del Estado. Democracia y referendo.

La segunda generación de Derechos Humanos incorpora los derechos económicos, sociales y culturales. Nacen a raíz del capitalismo salvaje y la explotación del hombre por el hombre.[29] Su primera incorporación se halla en la Constitución mexicana de Querétaro suscrita en el año 1917, siendo desarrollada también por la Constitución de las Repúblicas Socialista Federativa de Rusia del año 1918 y por la Constitución de la República de Weimar de 1919.

En esta etapa el hombre le exige al Estado que cumpla con ciertas obligaciones de dar y hacer. Son "derechos prestaciones" o "derechos acreencia" a diferencia de los derechos individuales que son "derechos poder".[30] Para realizarse en el mundo, el hombre necesita la ayuda de la sociedad, a través de sus gobernantes, a fin de obtener los medios para la satisfacción de sus necesidades. Por ello, emergen los derechos a la alimentación, habitación, vestido, salud, trabajo, educación, cultura, seguridad social, etc.

Los Derechos Humanos tanto de primera como de segunda generación fueron incorporados rápidamente en una gran cantidad de constituciones a nivel global, pero no pasaban de ser parte del derecho interno de los distintos Estados. Esto viene a cambiar a partir de 1948, cuando a raíz de las atrocidades cometidas en las dos anteriores guerras mundiales, el 10 de diciembre de 1948 una gran cantidad de países reunidos en el seno de las Naciones Unidas suscriben la Declaración Universal de Derechos Humanos, que tiene por objeto garantizar la libertad, la justicia y la paz de los habitantes del orbe, encontrando su sustento en los derechos fundamentales de libertad, igualdad y fraternidad desarrollados en la Revolución Francesa.

De igual forma en el año 1966 se suscribe tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Es así como los Derechos Humanos pasan de ser parte del derecho interno de los Estados a incorporarse al Derecho Internacional, naciendo a la vida jurídica el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, siendo aquella rama del Derecho Internacional que se ocupa del establecimiento y promoción de los Derechos Humanos y de la protección de los individuos o grupos en el caso de violaciones a sus derechos fundamentales.

En los derechos de primera generación, el hombre se opone a que el Estado interfiera en su libertad. Se le exige una abstención, un "no hacer". En los derechos de segunda generación, el Estado debe asumir un papel activo; pues tiene la obligación de crear las condiciones necesarias para la satisfacción de las necesidades económicas, sociales y culturales de todas las personas por igual. Son derechos de carácter colectivo.

La tercera generación de Derechos Humanos nace para corregir las graves injusticias que sufre la humanidad. Se trata de derechos colectivos, pues los beneficios que derivan de ellos cubren a toda la colectividad y no solo a individuos en particular. La doctrina les ha llamado derechos de la solidaridad por estar concebidos para los pueblos, grupos sociales e individuos. Otros han preferido llamarles "derechos de la humanidad" por tener por objeto bienes jurídicos que pertenecen al género humano, a la humanidad como tal, entendiendo por esta, no solo a las generaciones presentes sino que también a las futuras, o sea, aquellos que no han nacido y que por tanto, aún no forman parte de la humanidad actual. Al tratarse de derechos colectivos

no pueden ser monopolizados o apropiados por sujetos individuales, pues como se expuso, pertenecen al género humano como un todo.

Algunos han caracterizado a la tercera generación de Derechos Humanos con el calificativo de *Soft Rights* o derechos blandos, por carecer de atribuciones tanto de juridicidad como de coercitividad. Lo anterior encuentra su justificación por su escasa positivización en las Constituciones Políticas de los distintos Estados, convirtiéndose en categorías axiológicas superiores que forman parte de los Principios Generales del Derecho, que ayudan a interpretar, integrar y delimitar el ordenamiento jurídico. La tarea de incorporarlos dentro de las distintas constituciones ha sido lenta, siendo el derecho al ambiente y el derecho al desarrollo los únicos que han ingresado a una gran cantidad de cartas fundamentales.

Dentro de los Derechos Humanos de tercera generación se encuentra el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho al desarrollo, el derecho a la paz, libre determinación de los pueblos, al patrimonio común de la humanidad, el derecho a la comunicación, y por último el megaderecho humano al desarrollo sostenible conformado tanto por el derecho al ambiente como por el derecho al desarrollo.

El derecho al ambiente contiene una serie de principios que inundan la totalidad del sistema jurídico, de ahí que se hable de su transversalidad. Tiene por objeto la tutela de la vida, la salud y el equilibrio ecológico. Vela por la conservación de los recursos naturales, el paisaje y los bienes culturales. El derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado es un derecho subjetivo concebido para todos y cada uno de los sujetos, y se opone a cualquiera (Estado y los particulares) y con posibilidad de ser ejercitado a nombre de cualquiera por formar parte de los denominados intereses difusos. Tiene su aparición a nivel internacional en el año 1972 a raíz de la promulgación de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano. Se ve desarrollado por la Carta de la Tierra del año 1982, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992 y la reciente Declaración de Johannesburgo del año 2002.

De la fusión del derecho al ambiente y del derecho al desarrollo nace el derecho al desarrollo sostenible, entendiendo por este aquel tipo de desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Está integrado por tres elementos fundamentales: el ambiental, el económico y el social, de manera que debe existir un perfecto equilibrio entre los tres elementos constitutivos, sin que ninguno de ellos adquiera mayor relevancia que los demás, lo que permite un verdadero desarrollo integral del ser humano, llámese desarrollo económico, social, cultural y político, en donde el hombre, como centro de las preocupaciones del desarrollo, logre satisfacer sus necesidades básicas de salud, educación, cultura, alimentación, trabajo y justicia. El derecho al desarrollo sostenible nace en 1992 con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con él se busca erradicar la pobreza, la brecha social y los malos hábitos de consumo, que menoscaban los elementos que conforman el ambiente.[31]

Los derechos humanos defienden la dignidad del ser humano y forman un todo indivisible; cada derecho implica a todos los demás. Sin embargo, son las circunstancias históricas y sociales las que permiten ir profundizando en el conocimiento del ser humano y descubriendo en él nuevos aspectos, nuevas exigencias que se van traduciendo en la creación de nuevos derechos.

Si el reconocimiento de los derechos de primera generación -los derechos de la libertad- llevó a descubrir los derechos de segunda generación -derechos de la igualdad- estos han llevado a descubrir los derechos de tercera generación, cuyo valor fundamental de referencia es la solidaridad.

La revolución tecnológica ha supuesto un profundo cambio en las relaciones de los seres humanos entre sí y, también, en sus relaciones con la naturaleza y con el contexto o marco de convivencia. Las modernas tecnologías de la información han permitido establecer comunicaciones a escala planetaria y ello ha posibilitado que se adquiera una conciencia de los peligros más acuciantes para la supervivencia de la especie humana. Entre estos peligros hay que destacar los que provienen de la división, cada vez más profunda, entre pobres y ricos, el deterioro y la destrucción del medio ambiente, así como la evolución de la industria armamentista que hace posible, por primera vez en la historia, que una guerra pueda acabar con toda la humanidad.

Los Derechos Humanos de tercera generación pretenden partir de la totalidad de necesidades e intereses del ser humano tal como se manifiestan en la actualidad. Si el titular de los derechos de primera generación era el ser humano aislado, y los protagonistas de los derechos de segunda generación eran los seres humanos en grupos, las nuevas circunstancias actuales exigen que la titularidad de los derechos corresponda, solidaria y universalmente, a todos los seres humanos. El individuo y los grupos resultan insuficientes para responder a las agresiones actuales que afectan a toda la humanidad.

El problema ambiental influye directamente en la vida de los individuos, que deben tener acceso a la información y derecho a la participación en reuniones o actividades que tengan que ver con su ambiente común. Esto roza la frontera de los Derechos Humanos y su vinculación con el Derecho Ambiental y ha quedado demostrado que un Estado ofende a toda la humanidad cuando viola los Derechos Humanos reconocidos por la comunidad internacional. Esto se fundamenta en las declaraciones contenidas en documentos internacionales, cuyos principios rectores fueron elaborados con la pretensión de Universalidad y Carta Magna Ambiental, como:

- "El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, igualdad y adecuadas condiciones de vida, en un ambiente cuya calidad permita una vida digna y bienestar, y lleve una responsabilidad solemne de proteger y mejorar para las generaciones presentes y futuras";[32]

- El Informe Brundtland (denominado "Nuestro Futuro Común") de 1987, entre otros temas propone la implementación de un "Derecho humano fundamental: Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental a un ambiente adecuado para su salud y bienestar";

- Una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 1990 reconoció que: "Todos los individuos tienen derecho a vivir en un ambiente adecuado para su salud y bienestar".

Los documentos mencionados apuntan a propiciar que los ordenamientos jurídicos nacionales implementen metas que signifiquen arribar a una sociedad internacional sostenible en armonía con los recursos naturales. Estos documentos apuntan a las legislaciones nacionales de todos los Estados del planeta invitándolos a adecuar, compatibilizar y armonizar sus ordenamientos jurídicos, con el objeto de prevenir y proteger el Ambiente (Principio 11 y 13, Declaración de Río). Sin embargo, hay quienes disienten del reconocimiento del derecho al ambiente como un derecho humano.

1.2.2 Concepto y objeto

La primera necesidad que se plantea es la de definir el ambiente para sustantivizar la materia que es objeto de este nuevo sector del ordenamiento. Quizá pueda afirmarse que Derecho Ambiental equivale a derecho ecológico, pero tal punto de vista remite a una concepción excesivamente amplia de esta rama del ordenamiento, porque una cosa es que el desarrollo responda a consideraciones ecológicas y otra es que deba aglutinar todos los sectores de normas que trascienden a las relaciones del ser humano con la naturaleza, sometiéndolos a un tratamiento unitario.[33]

Brañes rechaza también la asimilación y la considera absolutamente equivocada, por su limitada identificación con los ecosistemas naturales. Pero aún cuando se admitiese dicha equivalencia, ello no resolvería el problema ya que es necesario precisar qué se entiende por ambiente o, por lo menos, cuáles conductas trascendentes van a tener relevancia jurídica en función de sus consecuencias ecológicas.[34]

La palabra ambiente corresponde a la expresión inglesa *environment*, a la francesa *environnement* y la alemana *umwelt*,[35] que han sido traducidas como entorno aunque con evocaciones de carácter urbanístico.

Una primera aproximación al concepto de ambiente nos remite a una noción amplia, que incluye toda la problemática ecológica general, y el tema capital de la utilización de los recursos naturales. En la Conferencia de Estocolmo de 1972 se afirmó que "el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras".

Sin embargo, afirma Martín Mateo que en todos estos casos se trata más bien de declaraciones de principios lejanamente orientadores de la política del derecho, y no de la adopción de postulados de trascendencia jurídica inmediata. La posibilidad de acuñar en sentido técnico un Derecho Ambiental no puede hacerse sobre tales bases y exige una formulación de objetivos concretos a cuyo servicio, con una cierta coherencia lógico-jurídica, se instrumentará un determinado sistema normativo.[36]

Según Antillón,[37] uno de los mayores problemas con que ha tropezado la doctrina es el de la delimitación del objeto a tutelar; en efecto ¿qué es, dónde comienza y dónde termina eso que se ha dado en llamar "el ambiente"? De hecho, la doctrina y la legislación, para no quedarse cortas, han terminado por asumir que el ambiente abarca tanto la sociedad urbana como la rural, tanto la naturaleza como la propia sociedad humana.

Como elaboración doctrinaria, el derecho del ambiente[38] se ha venido orientando hacia un paulatino distanciamiento de las viejas ramas jurídicas, y busca contraponer al elenco de los bienes jurídicos (valores) tradicionales del derecho, un nuevo valor: el ambiente.

1.2.3 Características

1.2.3.a Multidisciplinariedad o componente técnico reglado

El Derecho es una ciencia social. Sin embargo, para su determinación, el Derecho Ambiental no puede prescindir de las ciencias exactas. Los conocimientos que aportan estas disciplinas

(la botánica, la zoología, la meteorología, y tantas otras variantes y derivadas) resultan indispensables para justificar y demostrar la gravedad del problema, y la ineludible necesidad de aplicar medidas jurídicas para combatirlo.

1.2.3.b Carácter preventivo

Algunos autores lo consideran un principio y otros,[39] una característica. En todo caso, el Derecho Ambiental se caracteriza por tender a la prevención del daño, ya que en esta materia tan delicada, donde priva el equilibrio ecológico y la salud, casi cualquier daño es de muy difícil o de imposible reparación.

Para lograr el objetivo de evitar el daño, se recurre a la educación, la concienciación, la divulgación de estudios científicos en términos sencillos (o razonablemente comprensibles) de manera que la comunidad internacional, pero sobre todo el ciudadano común, sepa qué está pasando y quién está haciendo qué en contra de la salud humana y la del planeta. Las sanciones no son efectivas en esta materia, ya que a veces las multas por contaminar representan un porcentaje mínimo de lo que costaría no contaminar.

1.2.3.c Vocación universalista

Un problema o daño ambiental siempre afecta a un grupo. Su origen puede estar en un barrio, una ciudad o una eco-región, pero sus efectos son globales. La atmósfera no tiene divisiones políticas y la contaminación que produce un individuo afecta a todo el planeta. Debemos pensar globalmente y actuar localmente. No podemos actuar globalmente sin el concurso de todos los actores: estados, ONG, corporaciones, y ciudadanos particulares.

1.2.3.d Transversalidad

El Derecho Ambiental tiene un carácter transversal, esto implica que sus valores, principios y normas, contenidos tanto en instrumentos internacionales como en la legislación interna de los Estados, nutren e impregnan todo ordenamiento jurídico. Por ello, su escala de valores llega a influir necesariamente en la totalidad de las ramas de las Ciencias Jurídicas: los Derechos Reales, el Derecho Agrario, Derecho Urbanístico, el Derecho Comercial e incluso el Derecho de la Propiedad Intelectual.

Institutos clásicos del Derecho como la propiedad, la posesión y las servidumbres han sido afectados de tal forma por la axiología ambiental, que hoy en día se habla de la función ambiental de la propiedad, del instituto de la posesión ambiental y de un nuevo tipo de servidumbres denominadas ecológicas.[40]

El desarrollo vertiginoso del Derecho Ambiental en los últimos años ha impregnado todo el ordenamiento jurídico con sus fuentes, principios y normas, a tal punto que muchos, actualmente, no lo reconocen como una nueva rama autónoma de las Ciencias Jurídicas,[41] sino que, como Derecho Humano de Tercera Generación, junto con el derecho al desarrollo, atraviesa y afecta a la totalidad del espectro jurídico, llegando a crear incluso

una nueva concepción político-filosófica de Estado, a la cual se le ha denominada el nuevo Estado Social, Económico y Ambiental de Derecho.

1.2.3.e Derechos colectivos e intereses difusos

En Costa Rica, por ejemplo, el tema de los derechos colectivos ha sido ampliamente desarrollado. Los intereses difusos atañen a toda la comunidad, concepto que a su vez desborda el de derechos colectivos. Los intereses difusos tienen como característica la universalidad, como el caso de la protección del ambiente y del consumidor. "Se trata de intereses individuales pero a la vez diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende, reciben un beneficio o un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos de personas que se encuentran en determinadas situaciones y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter. Y es precisamente lo que sucede en el presente caso, en el cual el recurrente, evidentemente, tiene un interés individual en el tanto está siendo afectado por la contaminación de que es objeto su comunidad, pero también existe un interés colectivo, ya que la lesión se produce a la comunidad como un todo."[42]

En Costa Rica, la reforma constitucional confirió el rango de fundamental al derecho de los consumidores y usuarios para tutelar su salud, el ambiente, la seguridad e intereses económicos y garantizarles además el derecho de recibir información adecuada y veraz, la libertad de elección y la obtención de un trato equitativo. Esta norma impuso al Estado la obligación de apoyar los organismos que se constituyan para la defensa de esos derechos, de conformidad con la ley.

La regla confirió la legitimación de las organizaciones de consumidores para iniciar como parte o intervenir, en calidad de coadyuvantes, en los procedimientos ante la Comisión Nacional del Consumidor y ante los tribunales de justicia, en defensa de los derechos e intereses legítimos de sus asociados. La ley permite la posibilidad de ejercer judicialmente la defensa de los consumidores a las organizaciones creadas con esa finalidad, las cuales, sin embargo, no han tenido un desarrollo amplio.

Por otra parte, la reforma de la Constitución Política de la República de Costa Rica del artículo 50 claramente señala que toda persona está legitimada para denunciar los actos que infrinjan el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado e igualmente está legitimada para reclamar la reparación del daño causado.

La Sala Constitucional de Costa Rica desarrolló este artículo en su jurisprudencia y afirma: "En el Derecho Ambiental, el presupuesto procesal de la legitimación tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales, toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde a lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso, mediante el cual

la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran. Tratándose de la protección del ambiente, el interés típicamente difuso que legitima al sujeto para accionar, se transforma, en virtud de su incorporación al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose en un verdadero 'derecho reaccional' que, como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para 'reaccionar' frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos".[43]

La legitimación, concepto básico para accionar ante la sede judicial, se ha alejado, en Costa Rica, del concepto de derecho privado para ampliar el acceso en defensa de derechos del ciudadano, administrado o gobernado. El concepto de derecho subjetivo alude a determinada situación jurídica a favor de un sujeto, prevista en el ordenamiento jurídico, que debe resultar afectada.

El portador de un derecho subjetivo puede exigir al Estado y a terceros, mediante la acción judicial, su restablecimiento con el pago incluso de daños y perjuicios. Así cualquier acto que afecte, negando, dañando o perturbando un derecho subjetivo, es ilegítimo y puede dar origen a una acción judicial. Ese concepto aparece recogido en la Constitución Política de Costa Rica (art. 49), mediante la reforma de junio de 1963, que lo incorporó expresamente, al afirmar: "La ley protegerá, al menos, los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados".

Tratándose del derecho a vivir en un medio ambiente "sano y ecológicamente equilibrado" la Sala Constitucional de Costa Rica ha reconocido la existencia de un interés difuso a favor de todos los habitantes de la República, siendo consistente en sus pronunciamientos destinados a la tutela efectiva de los derechos y libertades de las personas. Así, en sentencia número 2219-99 de las quince horas con dieciocho minutos del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve la Sala indicó: "I.- ... El objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de la calidad de vida; al igual que la salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, entre otros. El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, reconocido en el artículo 50 de la Constitución Política, garantiza el derecho del hombre a hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, lo que implica el correlativo deber de proteger y preservar el medio, mediante el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo. El Estado también tiene la obligación de procurar una protección adecuada al ambiente; consecuentemente, debe tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación y, en general, las alteraciones producidas por el hombre que constituyan una lesión al medio". Al respecto, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos estipula: "Artículo 11.- Derecho a un medio ambiente sano.- Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente". En igual sentido, el principio primero de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano establece: "El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y

gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras".

2. Fuentes y Principios del Derecho Ambiental

2.1 Fuentes

2.1.1 Doctrina

La producción científica en el ámbito jurídico internacional, en su fase inicial, está representada -entre otras obras- por el manual del profesor Alexandre Kiss, titulado "Los principios generales del derecho del medio ambiente".[44] Dicha obra tiene como fuente la Conferencia de Estocolmo (1972). En esa misma época empiezan a aparecer en Europa muchas otras obras relacionadas con cuestiones ambientales en contextos nacionales.[45]

En la última década del siglo XX y hasta la actualidad, la doctrina se ha dirigido preferentemente a explicar aspectos parciales de la materia, a través de tratamientos monográficos.[46] Sin embargo, también aparecieron obras de fundamento sociológico, como "La sociedad del riesgo" de Ulrich Beck,[47] y un buen número de manuales elementales que tratan de organizar la materia a partir de ciertos principios generales.[48]

Los estudiosos del Derecho, y concretamente del Derecho Público, han prestado, aunque tardíamente, un relativo concurso en lo que se refiere al análisis y exégesis de los textos legales; pero el Derecho Ambiental está lejos aún de su madurez,[49] dada su íntima conexión con una problemática científica en permanente evolución.

En primer lugar, los juristas procedieron a ordenar y actualizar los textos legales, dada la dispersión de fuentes y la inestabilidad de este cuerpo normativo y, en este sentido, debe destacarse las compilaciones francesas, italianas y estadounidenses.[50]

La bibliografía jurídico ambiental tiene particular importancia en los Estados Unidos, apoyada en centros e institutos independientes o conectados con universidades del país, así como numerosos artículos en revistas jurídicas generales y especializadas, lo que ha determinado un voluminoso aporte doctrinal al que, sin embargo, le falta un tratamiento dogmático de conjunto y son excepcionales las monografías jurídicas comprensivas (salvo por las obras de Calwel).[51]

En Canadá también se dispone de una legislación relativamente avanzada, sobre todo en materia de contaminación del aire, lo que ha determinado un sensible aporte de trabajos jurídicos, situación que se repite en Australia. En América Latina se cuenta con obras clave (Cano y Brañes) así como las pioneras aportaciones de Geigel Lope-Bello, Neto, y Leme Machado.

En Europa, los avances más significativos en el campo jurídico fueron realizados en Inglaterra, impulsados por las consecuencias del tristemente famoso episodio de contaminación londinense de 1952. Los trabajos de la Comisión Real nombrada al efecto y la publicación de textos legales de sólido apoyo ecológico han dado lugar a una corriente doctrinal de alguna

importancia y a numerosas decisiones jurisprudenciales.[52] Sin embargo, la literatura más significativa en este sentido puede detectarse en Francia, constituida por los más elaborados trabajos que se han producido sobre estos temas.[53]

El Derecho Ambiental nace de la confluencia de varias ramas del Derecho en torno a una problemática común: la de la conservación ambiental. No responde a las instituciones jurídicas tradicionales, sino que las replantea, de manera que obliga a utilizar nuevos parámetros de interpretación, como los principios ambientales. Tal es el caso de la teoría de la responsabilidad -especialmente la objetiva- que procura establecer la de aquel que cause un daño, sin necesidad de demostrar culpa o dolo, sino únicamente la relación causal. [54]

Esta teoría ha extendido también el concepto de "daño", incluyendo el actual o el potencial, haciendo énfasis en el peligro y, con ello, ha dado origen a la teoría precautoria,[55] la cual exige cautela aun cuando no haya certeza de ocurrencia de daño.

2.1.2 Normativa

Incluso en épocas muy remotas se pueden encontrar algunas reglas jurídicas de protección de las personas contra ciertas formas de contaminación ambiental, o reglas de protección de la naturaleza contra prácticas destructivas del hombre.[56] En este sentido, existe un antecedente en el artículo 674 del Código de Napoleón, relacionado con la producción de gases y otras sustancias molestas o dañinas.

El Derecho Ambiental ha sido definido como "la rama del ordenamiento jurídico que regula las actividades humanas con incidencia o impacto ambiental".[57] La primera impresión que se percibe al examinar el ordenamiento jurídico es que existe un conjunto de normas dispersas que directa o indirectamente encuentran un punto de unión en su objetivo de defensa, restauración y promoción del medio ambiente. A este conjunto de normas se suele convencionalmente denominar "Derecho Ambiental".[58]

Desde este punto de vista, el Derecho Ambiental es el Derecho referido al ambiente o medio ambiente, para su protección.[59] Desde una concepción kelseniana, el Derecho Ambiental es una pirámide cuya cúspide son los preceptos que consagran dicho principio en la norma suprema de los ordenamientos jurídicos (es el caso de España, Portugal, Grecia, Argentina,[60] etc.).[61] A falta de previsión en los textos constitucionales, numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y acuerdos internacionales han comenzado a efectuar dicho reconocimiento. En España, puede así afirmarse que el Derecho Ambiental es el derecho garantizador del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, constitucionalmente consagrado en el artículo 45 CE. De esta forma, el desarrollo legislativo del artículo 45 CE, esto es, el Derecho Ambiental, ha de ser respetuoso con las fundamentales previsiones constitucionales. Pero el Derecho Ambiental también es el resultado de agrupar teleológicamente normativas sectoriales en torno a un concepto jurídico nuevo.

El medio ambiente como concepto jurídico global e integrador no ha decantado en forma extensa una normativa que responda a esa exigencia de coherencia ideológica. La excepción a este planteamiento son normas de nuevo cuño como la directiva sobre control integral de la contaminación industrial.[62]

2.1.2.a Estructura y tipología de las normas ambientales

Un examen de las normas que componen el Derecho Ambiental arroja usualmente un resultado similar en los diferentes ordenamientos[63]: existen normas de organización (sobre la Administración ambiental y sus funciones); existen normas que regulan técnicas jurídicas de protección ambiental: EIA, control integral de la contaminación industrial, planes, instrumentos económicos y de mercado (ecoetiqueta, ecoauditoría, tasas, impuestos y permisos transferibles) espacios protegidos, responsabilidad, etc.

Existen normas que regulan el ámbito de intervención, medios y elementos del ambiente (aire, agua, suelo, costas, espacios naturales, fauna y flora, montes). Asimismo, existen *normas líder* que se denominan leyes generales. Fuera de todos estos elementos y especies existen normas que incluyen preceptos con finalidad ambiental.[64] En el Derecho Comparado se han adoptado leyes generales sobre la protección del medio ambiente,[65] aunque con alcance muy diverso, como es el caso de Chile, con su Ley de Bases del Medio Ambiente, de 9 de marzo de 1994. Esta sienta principios, estructura administrativa (la CONAMA), regula instrumentos horizontales de prevención ambiental (EIA, Planes de prevención y descontaminación, planes de manejo, normas de calidad ambiental), la educación ambiental, la responsabilidad por daños ambientales, etc. De igual manera Japón, con la Basic Environmental Act de 1993 -en repuesta a la Declaración de Río- sienta principios generales en la materia y regula el "Programa de Conservación Ambiental".[66] Dos tendencias en el Derecho Ambiental actual son la codificación y la desregulación, que se explican a continuación.

2.1.2.b Codificación

Dada la dispersión normativa del Derecho Ambiental no es extraño que una de las modernas tendencias en este sentido sea la codificación. Así, aun reconociendo la dificultad de tal empresa, en el ordenamiento americano han sido múltiples las llamadas a la adopción de una única ley federal ambiental en aras de una deseable integración. Esta ha sido la opinión expresada en mayo de 1991 por la Comisión Asesora en Relaciones Intergubernamentales y por Oficina General de Contabilidad.[67]

Hoy se puede hablar de una verdadera tendencia a la codificación en diversos países como Francia o Alemania. En Francia los parlamentarios de la Asamblea Nacional habían reclamado desde 1976 la adopción de un Código del Ambiente. El 11 de abril de 1990 se depositó en el Bureau de la Asamblea Nacional el informe Barnier instando a la adopción de un verdadero Código del Ambiente establecido con base en el reagrupamiento y la armonización de las leyes y reglamentos actualmente dispersos.[68] Estos antecedentes han dado lugar al "Proyecto de Ley relativo al Código del Ambiente" (Asamblea Nacional No. 25 83, de 21 de febrero de 1996).[69] Este Código fue finalmente aprobado en septiembre de 2000.

Esta tendencia es creciente. Merece ser destacada la obra de la Comisión Interuniversitaria para la revisión del Derecho Ambiental en Flandes, Codificación de Derecho Ambiental.[70] La iniciativa del Gobierno en 1989 se basa en necesidades ampliamente detectadas: racionalización y simplificación de un cuerpo normativo disperso, integración y efectividad. En Alemania, el primer proyecto de Código Ambiental cristalizó en 1997 con un total de 775 artículos, que haría superfluas 20 leyes federales permitiendo una gran simplificación. Por iniciativa del Ministerio

Federal de Medio Ambiente se ha redactado el llamado Código Ambiental.[71] Suiza ha adoptado un amplio Código en 1988 y Suecia comenzó sus trabajos en 1990.[72]

Estas son las innegables necesidades que debe satisfacer la codificación. Si el siglo XIX puede ser considerado el de la codificación civil iniciada por el Código de Napoleón, el siglo XXI va a ser el siglo de la Codificación Ambiental.

La falta de iniciativa político-legislativa se ve sustituida por publicaciones oficiales o particulares que, a pesar de las buenas intenciones de sus creadores, no cumplen uno de los objetivos fundamentales de la codificación: coordinación, sistematización, carencia de antinomias, en definitiva racionalización. No se trata meramente de yuxtaponer lo existente.[73]

2.1.2.c Regulación versus desregulación

La ideología desreguladora se suele centrar en la creencia de la ineficacia de la gestión burocratizada y en la preferencia del sector privado abogando por una reducción del peso del Estado en la vida social. La desregulación como tendencia o alternativa política ha tenido diversas manifestaciones en el mundo anglosajón. Como ha dicho Aman sintetizando el debate, "aquellos que son partidarios de la desregulación a menudo ponen el acento en la pesadez, ineficiencia y en la invasión de la siempre visible mano del gobierno federal, mientras que la desregulación representa la libertad individual y el libre mercado".[74]

En Estados Unidos la desregulación del medio ambiente se planteó en la década de los ochenta. El origen de la preconización reciente de la desregulación ambiental está situado en la ideología conservadora.[75] La desregulación fue uno de los temas dominantes en la campaña presidencial de Ronald Reagan. Se resumía en la máxima de que los controles gubernamentales sólo estaban justificados cuando resultasen necesarios más allá de toda duda y sus beneficios tuviesen mayor peso que sus costos para la sociedad.[76]

La plasmación de las ideas de la desregulación en realidad trajo consigo diversos efectos. Así, se redujo el presupuesto de la Environmental Protection Agency (E.P.A), se desmantelaron por completo algunos de sus programas -como el control del ruido- y se sometió al control de la Oficina de Administración y Presupuesto, junto con sus regulaciones.[77]

En el plano normativo la desregulación tuvo también importantes consecuencias en diferentes sectores de la política legislativa ambiental, tales como la contaminación atmosférica, la calidad de las aguas, los residuos peligrosos y el gobierno del territorio.

Pero si la desregulación no es un fenómeno histórico en el sentido de que pertenezca ya al pasado, tampoco es un fenómeno limitado a los Estados Unidos. En Québec han existido tendencias desreguladoras a finales de los noventa creándose una oficina administrativa de desregulación en 1996.[78] Y aquí el origen de la idea desreguladora no solo proviene de causas ideológicas o es expresión de reformas administrativas que pretendan promocionar la eficiencia; en Québec la concausa es la descentralización y la regionalización en parte determinada y delimitada por la disminución progresiva de recursos y programas de intervención del Estado.[79]

La valoración de la desregulación realizada por la doctrina ambientalista ha sido generalmente negativa.[80] Junto a los problemas detectados hace una década, hoy habría que situar nuevos. En el plano doctrinal la defensa de la desregulación sigue teniendo partidarios más o menos moderados (por ejemplo, Fiorino,[81] siguiendo a Teubner; o Meiners y Yandle).[82] También sigue habiendo detractores en esta batalla con sólidos fundamentos (véanse Leshy,[83] Nespor[84] y Lübbe-Wolff [85]).

El impacto de la desregulación no sólo debe medirse en términos de batalla ideológica mercado-intervención. La desregulación-liberalización impacta sobre la propia estructura técnica del Derecho Ambiental o los principios constitucionales: Koepfer ha destacado tres serias objeciones frente a los nuevos instrumentos desde el punto de vista del Estado de Derecho: seguridad jurídica, reserva de Ley y principio de igualdad; problemas de tutela jurídica para los terceros y pérdidas de la posibilidad de impugnar, y, por último, problemas derivados de la acumulación desordenada de instrumentos.[86]

El Derecho Ambiental a veces está pensado sobre la base o el presupuesto lógico de una licencia: En España y en general en Europa este el caso de la Evaluación de Impacto Ambiental (en aras del principio de economía del procedimiento sentado por la Directiva CEE 337/1985). Las técnicas de administración informal o acuerdos voluntarios conllevan implícito un peligro de relajamiento de la legalidad ambiental.

En muchos países, la legislación ambiental no existe o no se aplica. En cualquier caso, esta no debe ser excesivamente ambiciosa, pues existe el peligro de que la misma sea considerada un freno al desarrollo económico y será ferozmente combatida. La conservación del medio ambiente debe concebirse como una conquista gradual o por etapas para que, de esa forma, sea asimilada por la sociedad. No hay que perder de vista que la economía mediatiza al Derecho y aquella es muy fuerte. A largo plazo puede ser una mejor estrategia un compromiso realista que la prohibición absoluta. Un nivel elevado de protección puede ser sólo un espejismo en el camino hacia el objetivo constitucional de un medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona.[87]

2.1.3 Jurisprudencia

Los problemas ambientales producen consecuencias globales, que no se circunscriben a delimitaciones territoriales de tipo político. Debido al carácter transfronterizo de los daños, el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental es quizá más importante que el Derecho nacional. A este respecto señala Martín Mateo que la protección de los elementos es materia que frecuentemente rebasa los límites territoriales en que ejerce la jurisdicción de un Estado, bien por transmitirse la contaminación a otros territorios soberanos, bien por trascender a sistemas no sometidos a ninguna soberanía específica, como es el caso de los mares o de la estratosfera.[88]

La soberanía en el uso de los recursos debe tener presente las consecuencias que pueda tener para otros estados y para el planeta. En los orígenes del Derecho Internacional Ambiental, la atención se centraba en la protección de zonas bajo la competencia de los estados. Términos como transfronterizo se referían a las relaciones entre estados vecinos y la necesidad de prevenir daños más allá de las fronteras.

Poco a poco se fue evidenciando que los tratados sobre temas ambientales -como la contaminación marina o atmosférica- debían ser considerados *urbi et orbi*, dando lugar a la evolución: de la internacionalización a la globalización del Derecho Ambiental.[89]

Solo el estudio cuidadoso de la jurisprudencia internacional y de la práctica diplomática nos puede permitir una evaluación real del alcance y contenido de la posible inserción de Derecho Internacional de un principio de responsabilidad aplicable al caso de las víctimas de daños transnacionales fuera de los marcos clásicos de imputabilidad por hecho ilícito.

El problema que el Derecho Internacional positivo aún no ha resuelto es aquel de saber si un estado será responsable de todo daño ocurrido en el ámbito de su jurisdicción y que produce consecuencias perjudiciales fuera de él, o bien, si el deber de la debida diligencia sigue siendo la medida y criterio para la evaluación de sus derechos y obligaciones.

2.2 Principios

A fin de evitar que la existencia del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se restrinja al plano semántico de la realidad jurídica, el Derecho Ambiental ha integrado una serie de principios rectores que garantizan la tutela efectiva del derecho. Estos axiomas describen los compromisos adquiridos por las Partes Contratantes de los más representativos instrumentos internacionales en materia ambiental.

Debido a la rápida evolución del Derecho Ambiental Internacional se ha creado una gran gama de *soft law* que, aunque no es vinculante, da pautas que luego pueden convertirse en normativa (constituyéndose una obligación que vincula a los Estados).

"Se entiende por Principio (del latín *principium*), aquella 'norma no legal supletoria de ella y constituida por doctrina o aforismos que gozan de general y constante aceptación de jurisconsultos y tribunales', y por Rector (del latín *rector*), lo que 'rige o gobierna', por ende son principios rectores los postulados fundamentales y universales que la razón especula, generalizando por medio de la abstracción las soluciones particulares que se obtienen partiendo de la justificación y la equidad social, atendiendo a la naturaleza de las cosas positivas. Son principios rectores generales por su naturaleza y subsidiarios por su función, porque suplen las lagunas de las fuentes formales del Derecho."[90]

En su Vigésimo Tercer Período de Sesiones, la Asamblea General de Naciones Unidas convocó a una Conferencia sobre el Medio Humano. Luego de varias reuniones preparatorias, la Conferencia se realizó en Suecia del 5 al 16 de junio de 1972.[91]

La Declaración de Estocolmo marca un hito en el desarrollo de la problemática ambiental en el mundo. Por primera vez en un foro internacional se discutieron problemas de tanta importancia para la humanidad. Por otro lado, fue el inicio fundacional del Derecho Ambiental, ya que es el primer documento que sobre materia ambiental se da en un foro internacional de esta magnitud. A lo largo de su articulado, se consagran los siguientes principios del Derecho Internacional:

- El principio de igualdad: reconoce que en materia ambiental todos los estados son iguales en deberes y derechos. En este principio hay una doble mención, en un caso al hombre, e implícitamente a los estados, al condenar, entre otros, el apartheid, la segregación racial y la discriminación;
- El principio del derecho al desarrollo sostenible: señala que hay un vínculo estrecho entre desarrollo económico y social y medio ambiente;

- El principio de soberanía estatal sobre los recursos naturales propios: establece que los estados exploten sus recursos naturales libremente, cuidando el uso racional de los mismos;
- El principio de no interferencia: implica la obligación de los estados de no perjudicar con sus actividades al medio ambiente de otros estados;
- El principio de responsabilidades compartidas: obliga a los estados a asumir su responsabilidad internacional cuando con sus actos dañen la ecología de otro estado;
- El principio de cooperación internacional: este principio debe guiar a los estados en todas las actividades relacionadas al medio ambiente teniendo en cuenta los intereses correspondientes de los demás estados.

Por el grado de consenso internacional que ha generado y por la profundidad de sus conceptos, esta Declaración se ha convertido en la "Carta Magna" del Derecho Internacional Ambiental.

Posteriormente, durante la Conferencia de Río en 1992,[92] fueron aprobados cuatro documentos: la Agenda 21 o Plan de Acción, la Declaración de Río que contiene 27 principios, algunos de los cuales comprenden el compromiso de los países de introducir ciertos instrumentos de política en su Derecho Ambiental interno; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Uno de los principios esenciales que componen el Derecho Ambiental es el principio precautorio o "principio de la evitación prudente", contenido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río, que literalmente indica: "Principio 15.- Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

El término prevención deriva del latín "*praeventio*", que alude a la acción y efecto de prevenir; a aquellas preparaciones y disposiciones que se hacen anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa. La prevención pretende anticiparse a los efectos negativos, y asegurar la protección, conservación y adecuada gestión de los recursos.

Consecuentemente, el principio rector de prevención se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto- se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate.

Lo anterior debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido ya las consecuencias biológicas y socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados al ambiente.

Asimismo, la Declaración de Río reconoce lo siguiente:

- Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

- Los seres humanos tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades no causen daños al ambiente de otros estados.
- El derecho al desarrollo debe ejercerse de forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
- A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.
- Todos los estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Se dará especial prioridad a la situación y necesidades especiales de los países en desarrollo.
- Los estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y establecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierras.
- Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los estados deberán reducir o eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles.
- Los estados deberán cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es mediante la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda.
- Los estados deberán cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que lleve al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental.
- Los estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales.
- Los estados deberán cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación o la transferencia de cualesquiera actividades o sustancias que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.
- Los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades con el fin de proteger el medio ambiente.
- Las autoridades nacionales deberán fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina, debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.
- Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo.
- Los estados parte deberán notificar inmediatamente a otros estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos estados.
- Los estados deberán proporcionar la información pertinente, o notificar previamente y en forma oportuna, a los estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener efectos ambientales transfronterizos adversos y celebrar las consultas con estos estados en fecha temprana y de buena fe.
- Las mujeres desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo.
- Deberán movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para lograr forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos.

- Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y el desarrollo, debido a sus conocimientos. Los estados deberán reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

Anexo: Clasificación de los Principales Instrumentos Internacionales Desarrollados en Materia Ambiental

A. Primera Etapa:
Desde los primeros instrumentos internacionales hasta el fin de la segunda guerra

I) Acuerdos que crean sistemas regionales para preservar fauna y flora en su estado natural. Promueven la creación de áreas naturales

- **Convención Africana para la Preservación de Animales, Aves y Peces de la Vida Silvestre.** Firmada en Londres, el 19 de mayo de 1900 y ratificada por Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido.

  Objetivos: preservación de la oferta comercial de trofeos de caza, marfil y pieles para el mercado internacional.

  Aparece la noción de protección de especies en función de su rareza. Contempla la posibilidad de crear reservas naturales de protección de fauna. Incluye el concepto de especie dañina. Insta a que las partes pongan en marcha programas de destrucción de huevos de cocodrilo y víboras venenosas.

- **Acuerdo para la Protección de las Aves Útiles para la Agricultura.** Firmado en París, el 19 de marzo de 1902 por Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Hungría, Holanda, Suiza, España, Polonia y Portugal.

  Objetivos: Prohibición de caza o captura de aves útiles para la agricultura enumeradas en un anexo. Crea obligaciones respecto del cuidado de nidos y huevos y restricciones al comercio de aves y sus productos.

- **Convención sobre la Conservación de la Fauna y la Flora en su Estado Natural.** Firmada en Londres en 1933, entre otros, por Bélgica, Egipto, India, Italia, Reino Unido, Sudán y Portugal.

  Objetivos: Desarrollo de las áreas protegidas como método eficiente de protección de la fauna silvestre. Enumera en un anexo las especies especialmente protegidas. Actualmente en vigor, aunque no tiene aplicación práctica porque fue rubricado por estados europeos que poseían colonias en territorio africano.

- **Convención para la Preservación de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América.** Firmada en Washington, el 12 de octubre de 1940, por la mayoría de los estados americanos.

  Objetivos: Proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna indígena. Y proteger y conservar los paisajes

de incomparable belleza, las formaciones geológicas extraordinarias y los objetos naturales de interés estético y valor histórico. Define cuatro categorías de áreas naturales protegidas.

- **Acuerdos bilaterales.**

  Tratado sobre especies migratorias firmado entre Estados Unidos y el Reino Unido, en representación de Canadá, el 16 de agosto de 1916.

  Tratado para proteger aves migratorias de interés para la caza firmado entre Dinamarca y Suecia, el 9 de octubre de 1931.

  Tratado referido a especies migratorias firmado entre Estados Unidos y México, el 7 de febrero de 1936.

II) Tratados destinados a proteger determinadas especies

- **Primer Tratado Ballenero Internacional.** Firmado en Ginebra, el 24 de setiembre de 1931. Entró en vigor el 16 de enero de 1935.

  Objetivos: Protección de la ballena de barba. Este tratado fue reemplazado posteriormente por acuerdos más completos hasta la suscripción de la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de las Ballenas del año 1946.

III) Acuerdos que regulan cuencas hidrográficas

- **Convención para Regular la Navegación del Río Rin.** Firmada en Mannheim en el año 1868 por el Reino Unido, Suiza, Holanda, Alemania, Francia y Bélgica.

  Objetivos: Regular la navegación del Río Rin. Ha sido modificada en el año 1963 y 1969. Consta de varios protocolos adicionales.

- **Tratado para la Reglamentación de la Pesca de Salmónidos en la Cuenca del Rin.** Firmado en Berlín en el año 1885 por Alemania, Luxemburgo, Holanda y Suiza.

IV) Acuerdos que regulan el empleo de sustancias contaminantes en tiempo de guerra

- **Protocolo para la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y armas bacteriológicas.** Firmado en Ginebra el 17 de junio del año 1925.

  Acuerdo de carácter universal. En relación con este tema ver la convención sobre la prohibición de utilizar técnicas que modifiquen el ambiente con fines militares y otros fines hostiles, del 10 de diciembre de 1976.

V) Acuerdos que regulan las condiciones ambientales en los lugares de trabajo

- **Convenio relativo al empleo de la cerusa en la pintura.** Adoptado en Ginebra, en el marco de la OIT, en el año 1921.

VI) Acuerdos de alcance universal referidos a la lucha contra las epizootias

- **Convenio para crear una oficina internacional de epizootias.** Firmado en París el 25 de enero de 1924.

- **Convención internacional para la lucha contra las enfermedades contagiosas de los animales.** Firmada en Ginebra el 20 de febrero de 1935 por, entre otros, Yugoslavia, la U.R.S.S., Turquía, Rumania, Polonia, Bélgica, Bulgaria e Irak.

B. Segunda Etapa:
Desde 1945 hasta la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo 1972)

En este período los documentos internacionales pueden ordenarse de la siguiente manera:

I) Convenios internacionales constitutivos de organismos internacionales universales, regionales y subregionales.

- **Organización para la Aviación Civil Internacional (OACI).** Firmado en Chicago en 1944.

- **Carta de las Naciones Unidas.** Firmada en San Francisco, el 26 de junio de 1945.

- **Acta constitutiva de la FAO.** Firmada en Québec en 1945.
Acta constitutiva de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

- **Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO).** Firmada en Londres el 16 de noviembre de 1945.

- **Organizaciones internacionales regionales.**

II) Tratados y otros acuerdos internacionales destinados a proteger o regular la explotación recursos naturales y ecosistemas vitales ubicados en determinadas regiones del planeta

De particular interés para América Latina son los siguientes:

- **El Tratado Antártico.** Firmado en Washington, D.C., el 1 de diciembre de 1959. Suscrito por los gobiernos de Argentina, Australia, Bélgica, Chile, Francia, Nueva Zelandia, Noruega, la Unión del África del Sur, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de Gran Bretaña y los Estados Unidos de América.

Con referencia a la temática ambiental propiamente dicha, el 3 de octubre de 1991, se firmó en Madrid el Protocolo sobre Protección del Medio Ambiente.

- **Tratado que crea la Comisión permanente para la explotación y la conservación de los recursos marinos del Pacífico Sur.** Firmado en Santiago de Chile en el año 1952. Esta convención fue modificada en 1954 y se firmó un protocolo accesorio en 1955.

- **Convenio Internacional para la Conservación de los Recursos Vivos del Atlántico Suroriental.**

  Tiene entre sus objetivos formular recomendaciones reglamentando el tamaño de las redes de pesca; las artes y aparejos de pesca; la talla de los pescados que toda embarcación puede tener a bordo, y el establecimiento de zonas abiertas y cerradas de explotación.

- **Tratado de la Cuenca del Plata.** Firmado en Brasilia el 23 de abril de 1969 entre los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

  Institucionaliza el sistema de la Cuenca del Plata que tiene por principal objetivo proveer el desarrollo armónico y la integración física de la cuenca.

III) Tratados y otros acuerdos internacionales universales y regionales destinados a proteger determinadas especies

- **Convención para la Reglamentación de la Caza de la Ballena.** Firmada en Washington, D.C., el 2 de diciembre de 1946 por, entre otros, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Dinamarca, Francia, Islandia, India, Japón, Corea y México.

- **Convención para la Conservación de Focas Antárticas.** Firmada en Londres por los Estados que participaron en la Conferencia sobre Conservación de Focas Antárticas celebrada entre el 3 y el 11 de febrero de 1972.

- **Convenio para la Conservación de la Vicuña.** Firmado en La Paz el 16 de agosto de 1969 por los siguientes países: Argentina, Chile, Bolivia, Perú y Ecuador.

IV) Acuerdos y convenios que promueven la constitución de áreas protegidas

Como una evolución de la etapa anterior en este período se firman convenciones regionales y universales referidas a la organización dentro de los países de sistemas de áreas protegidas y parques naturales. Por su importancia se mencionan las siguientes:

- **Convención Africana para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales (Convención Africana).**Firmada en Argel, el 15 de setiembre de 1968, en reemplazo de la Convención de Londres de 1933. Fue suscrita en el marco de la Organización de Unidad Africana.

Entre sus objetivos se destacan: la conservación de especies, la creación de áreas protegidas y la conservación, uso y desarrollo del suelo, el agua, la flora y la fauna. Define tres categorías de áreas protegidas -parques naturales, reservas intangibles y reservas especiales, introduce el concepto de manejo óptimo sostenido para los recursos faunísticos.

En esta Convención ya están presentes principios abarcativos de la realidad ambiental, enfoques sistémicos y criterios vinculados al desarrollo sostenible que luego caracterizarán al Derecho Ambiental Internacional.

- **Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención Ramsar).** Firmada en Ramsar, Irán, el 2 de febrero de 1971.

  Crea un sistema internacional de cooperación en materia de áreas naturales que funcionen como hábitat de aves acuáticas.

V) La protección del medio marino

Sobre esta materia se firmaron varios acuerdos y tratados tendientes a regular la pesca, prevenir y combatir la contaminación, regular la explotación de los recursos del mar, y delimitar la plataforma continental.

- **Convención de Londres para prevenir la contaminación del mar por hidrocarburos.** Firmada en el año 1954. Enmendada en los años 1962, 1969, y 1971.

- **Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar.** Firmada en Ginebra en 1958.

- **Convención sobre la responsabilidad civil por los daños causados por la contaminación por hidrocarburos.** Firmada en Bruselas en 1969.

- **Convención sobre la intervención en alta mar en caso de accidentes que entrañen una contaminación por hidrocarburos.** Firmada en Bruselas en 1969.

  En el año 1973 se firmó un protocolo que amplía los alcances de la convención a los casos de accidentes que ocasionen contaminaciones por otras sustancias.

VI) Sustancias radioactivas

En esta etapa también se suscriben acuerdos referidos al manejo de la energía nuclear, la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, la responsabilidad civil en materia de accidentes nucleares y la prohibición de utilizar armas nucleares en determinadas regiones.
Cabe mencionar específicamente los siguientes documentos:

- **Tratado de prohibición de pruebas con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y bajo el agua.** Firmado por los Estados Unidos de América, el

Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en Moscú el 5 de agosto de 1963. Entró en vigor el 10 de octubre del mismo año.

- **Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina.** Firmado en Tlatelolco, México, el 14 de febrero de 1967. Entró en vigor el 22 de abril de 1968.

VII) Regulación de las actividades en el espacio ultraterrestre

En respuesta a los adelantos científicos y técnicos que permitieron a la humanidad o a parte de ella explorar el espacio ultraterrestre se firmaron varios acuerdos para regular esta nueva actividad de los estados. En especial, en temas referidos a la responsabilidad por daños a terceros en la superficie. Ellos son:

- **Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes.** Firmado el 27 de enero de 1967, en Londres, Moscú y Washington.
- **Acuerdo sobre el salvamento y la devolución de astronautas y la restitución de objetos lanzados al espacio ultraterrestre.** Hecho en tres ejemplares, en Londres, Moscú y Washington, el 22 de abril de 1968.
- **Convenio sobre la responsabilidad por daños causados por objetos espaciales.** Firmado el 29 de marzo de 1972, en Washington y Moscú, y el 5 de abril del mismo año, en Londres.

VIII) La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano

C. Tercera Etapa:
Acuerdos, tratados y documentos adoptados a partir de 1972

Inmediatamente después de Estocolmo la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, en su vigésimo séptimo período de sesiones (19 de setiembre de 1972), una serie de resoluciones sobre el medio ambiente referidas a los siguientes temas:

- Cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente.
- Responsabilidad ambiental de los Estados.
- Creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Disposiciones institucionales y financieras para la cooperación internacional en lo relativo al medio ambiente.

I) Documentos y estrategias forjados por Organizaciones No Gubernamentales o por encargo de Organismos Internacionales. (No forman parte del derecho internacional, pero contribuyen a su evolución)

Entre los más importantes están los siguientes:

- **Estrategia Mundial para la Conservación.**
  Elaborada por UICN con la asesoría y el apoyo financiero del PNUMA y el WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza) en el año 1980.

  La finalidad de la Estrategia Mundial de la Conservación es la de alcanzar los tres objetivos principales de la conservación de los recursos vivos, a saber: a) mantener los procesos ecológicos esenciales y los sistemas vitales b) preservar la diversidad genética, y c) asegurar el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas.

- **El Informe Brundtland (Nuestro Futuro Común).**
  Informe elaborado por la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo creada por las Naciones Unidas en 1983. Fue declarado bienvenido por este Organismo Internacional y se convirtió en uno de los documentos básicos para convocar a la Cumbre de Río de Janeiro de 1992.

- **Perspectivas ambientales para el año 2000 y más allá.**
  Informe preparado por el PNUMA en el año 1987, como un aporte para la Conferencia de Río de Janeiro de 1992. Fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- **Nuestra Propia Agenda.**
  Elaborada como seguimiento del informe de la Comisión sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Nuestro Futuro Común), por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la colaboración de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (Cepal) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

  El informe se refiere a las estrategias a implementar en el marco regional para alcanzar un desarrollo sostenible. Analiza el patrimonio ambiental de la región y sus modalidades de crecimiento. Toca temas referidos a la miseria, la calidad de vida y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

II) Tratados y acuerdos que crean organismos regionales de interés para América Latina

- **Convenio constitutivo de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).**
  Firmado en Lima, el 2 de noviembre de 1973, por 22 presidentes latinoamericanos.

  Crea un organismo de cooperación, coordinación y asesoría que tiene como objetivo fundamental la integración, protección, conservación, racional aprovechamiento, comercialización y defensa de los recursos energéticos de la región.

- **Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano. (SELA)**

- **Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.**

- **Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA).**

- **Convenio que crea la Organización Atunera del Pacífico Oriental.** Firmado en Lima, el 21 de julio de 1989.

III) Tratados y convenios que impulsan la creación de áreas protegidas

- **Convención sobre la Conservación de la vida silvestre y el Medio Natural de Europa.** Firmada como resultado de la Segunda Conferencia Ministerial Europea, el 19 de setiembre de 1979, en Berna.

  Entre sus objetivos se destacan la cooperación en el campo de la conservación de la vida silvestre, la protección de las especies amenazadas y vulnerables y recomendaciones para las migratorias.

  Respecto de las áreas naturales protegidas recomienda a los Estados Parte, la sanción de medidas legislativas y la creación de acciones administrativas muy precisas con el objeto de conservar las especies enumeradas en los apéndices. Requiere que en las políticas de planeamiento y desarrollo se integren las necesidades de las áreas protegidas. Crea un mecanismo de información.

- **Acuerdo del ASEAN para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos Naturales.** Firmado en Kuala Lampur, el 9 de julio de 1985, por los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

  Para la redacción de este acuerdo se contó con el asesoramiento de la UICN y se trató de poner en práctica las recomendaciones de la Estrategia Mundial de la Conservación mencionada con anterioridad.

- **Protocolo Relativo a las Áreas y a la Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe.** Firmado en Kingston, Jamaica el 18 de enero de 1990.

  Se lo ubica junto a los documentos referidos a áreas protegidas porque establece interesantes directivas referidas a su manejo racional.

- **Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central.** Firmado por los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

  Insta a los Estados Partes a cooperar con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo; a poner en marcha dentro de sus territorios estrategias de conservación y desarrollo, y a crear áreas protegidas fronterizas, terrestres y costeras, en especial en 11 zonas que el mismo convenio enumera. Recomienda que se pongan en marcha Planes de Sistemas de Áreas Silvestres Protegidas.

  Aconseja la creación de un Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas que tenga la asesoría de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas.

IV) Convenios y acuerdos que tienen como principal objetivo la protección de especies de flora y fauna silvestres

- **Convención sobre el Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).** Firmada en Washington, D.C., el 3 de marzo de 1973.

  Crea un sistema internacional destinado a regular el comercio, entre los estados, de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Instituye un sistema de certificados otorgados por el estado exportador de especies que es requerido por los estados importadores.

- **Convención para la Conservación de Especies Migratorias.** Firmada en Bonn, el 23 de junio de 1979.

- **Convenio para la Conservación y Manejo de la Vicuña.** Firmado en Lima, el 20 de diciembre de 1979, por los gobiernos de las Repúblicas de Bolivia, Chile, Ecuador y Perú.

  El Convenio es continuación de la experiencia de conservación y manejo de la vicuña dado en el marco del Convenio para la Conservación de la Vicuña mencionado con anterioridad.

- **Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos.** Firmada en Camberra, el 11 de setiembre de 1980.

  Se aplica a los recursos vivos marinos antárticos de la zona situada al sur de los 60° de latitud sur y los que habitan en la zona comprendida en la Convergencia Antártica.

  Las Partes Contratantes, sean o no parte en el tratado Antártico, acordaron que no realizarán en la zona del tratado actividades que puedan perjudicar a los recursos vivos. Convinieron en que la palabra conservación incluye la utilización racional.

V) Protección del patrimonio cultural

- **Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.**

  La Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su 17° reunión celebrada en París en los meses de octubre y noviembre de 1972, elaboró esta convención destinada a proteger patrimonios que son de interés de la humanidad.

  La Convención considera "patrimonio natural" a los "monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de estas que tengan un valor excepcional desde el punto de vista estético o científico"... "zonas que constituyan el hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, que tengan un valor universal excepcional...".

- **Convención sobre defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las naciones americanas.** Firmada en Santiago de Chile, el 16 de junio de 1976.

VI) Tratados y otros acuerdos internacionales destinados a proteger o regular la explotación de recursos naturales y ecosistemas vitales ubicados en determinadas regiones del planeta (terrestres o marinas)

- **Tratado de cooperación para el desarrollo de la Cuenca Amazónica.** Firmado en Brasilia el 8 de julio de 1978 por las Repúblicas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Suriname y Venezuela.

- **Convenio para la Protección del Medio Marino y el Área Costera del Pacífico Sudeste.** Firmado en Lima, el 12 de noviembre de 1981.

- **Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe.** Firmado en Cartagena de Indias, el 24 de marzo de 1983.

- **Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente.** Firmado en Madrid, el 3 de octubre de 1991.

- **Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo.** Firmado en Montevideo, el 19 de noviembre de 1973.

VII) La protección del medio marino

Además de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. (Montego Bay, Jamaica, 10 de diciembre de 1982), también en esta etapa se firmaron acuerdos y tratados universales y regionales referidos a la contaminación del mar por hidrocarburos y otras sustancias. Entre los más importantes están los siguientes:

Convenciones Universales:

- **Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.** Abierto a la firma el 29 de diciembre de 1972, en Londres, México, Moscú y Washington.

Convenciones Regionales:

- **Acuerdo sobre la Cooperación Subregional para Combatir la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en Caso de Emergencia.** Firmado en Lima, el 12 de noviembre de 1981.

  Para la misma región, posteriormente, se firmaron protocolos referidos a los siguientes temas: cooperación para combatir la contaminación por hidrocarburos y otras sustancias nocivas (Quito, 1983); contaminación proveniente de fuentes terrestres (Quito, 1989) y la contaminación radiactiva (Paipa, 1989).

- **Protocolo Concerniente a la Cooperación en el Combate de los Derrames de Petróleo en la Región del Gran Caribe.** Firmado en Cartagena de Indias, el 24 de marzo de 1983, por las Partes Contratantes en el Convenio de Protección y Desarrollo de la Región del Gran Caribe.

VIII) Acuerdos regionales

En esta etapa los instrumentos internacionales reflejan las nuevas tendencias que postulan el tratamiento y el manejo integral de las cuestiones ambientales de toda la región centroamericana. Ellos son:

- **Convenio Centroamericano para la Protección del Medio Ambiente.** Firmado en San José de Costa Rica el 1 de diciembre de 1989.

  Por medio de este Convenio, los Estados Contratantes establecen un régimen regional de cooperación para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación, y el restablecimiento del equilibrio ecológico. (art. 1°). Crea la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

- **Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias de América Central.**

IX) Acuerdos globales

En los últimos años se firmaron varios acuerdos de carácter universal destinados a regular problemas ambientales transfronterizos y globales. Aquí aparece el criterio de establecer obligaciones diferenciadas para determinados estados. Ellos son:

- **La Convención sobre la Protección de la Capa de Ozono.** Firmada en Viena en 1985 y complementada por los protocolos de Montreal, Londres y Copenhague.

- **La Convención sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación.** Firmada en Basilea, el 22 de marzo de 1989.

D. Cuarta Etapa:

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (La Conferencia de Río de Janeiro)

La Asamblea General de las Naciones Unidas convocó por resolución 44/228 a la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En ellas se firmaron los siguientes documentos:

- La Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo;
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica;
- El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático;
- La Agenda 21;
- La Declaración de Principios sobre la Ordenación, Conservación y Desarrollo Sostenible de los Bosques.

Citas Bibliográficas
Capítulo I

1 Jordano Fraga, J., "El Derecho Ambiental del siglo XXI", *Revista de Derecho Ambiental*, no. 1, Perú, 2002. p. 95.

2 Antillón, W., *Reflexiones sobre la formación de una nueva disciplina jurídica: el Derecho del Ambiente*, Postgrado de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 2004, p. 45.

3 *Ibid.*

4 Por ejemplo, la Constitución Política de Costa Rica, artículo 89, 1948.

5 Pero de forma más organizada e institucionalizada.

6 Convención de Basilea.

7 Protocolo de Montreal.

8 Madrigal Cordero, P., *Derecho Ambiental en Centroamérica*, Centro de Estudios y Capacitación Judicial Centroamericano, San José, 2000, p. 38.

9 Zeballos de Sisto, M.C., *El Derecho Ambiental internacional: Esquema de su evolución*, Buenos Aires, Argentina, 2000.

10 *Ibid.*

11 Firmada el 19 de mayo de 1900 y ratificada por Alemania, España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido.

12 Firmado en París el 19 de marzo de 1902 por Austria, Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Alemania, Hungría, Holanda, Suiza, España, Polonia y Portugal.

13 Firmada en Londres en 1933 por Bélgica, Egipto, India, Italia, Reino Unido, Sudán y Portugal entre otros. Actualmente en vigor, aunque no tiene aplicación práctica porque fue rubricado por estados europeos que poseían colonias en territorio africano.

14 Firmada en Washington el 12 de octubre de 1940 por la mayoría de los estados americanos.

15 Firmado en Ginebra el 24 de setiembre de 1931. Entró en vigor el 16 de enero de 1935.

16 Firmada en Ginebra el 20 de febrero de 1935, por Yugoslavia entre otros, la U.R.S.S., Turquía, Rumania, Polonia, Bélgica, Bulgaria e Irak.

17 Por ejemplo, en la española de 1978 (art. 45) en la peruana de 1979 (art. 118) en la chilena de 1980 (art. 23), y en la de la República Popular China de 1978 (arts. 7, 8 y 9), entre otras.

18 Barra, R, Universidad de Concepción, Centro EULA, Programa de Doctorado en Ciencias Ambientales, Chile, 1997.

19 ONU. ¿Qué cambiará con la Cumbre de Johannesburgo?. Reportaje, 26 de agosto a 4 de setiembre de 2002. Disponible en: http://www.un.org/spanish/conferences.

20 *Ibid.*

21 *Ibid.*

22 *Ibid.*

23 *Ibid.*

24 El primer "día sin coches" en las ciudades se estableció en Francia, el 22 de septiembre de 1998. A propósito del notable éxito que obtuvo la idea, la Unión Europea adoptó formalmente el día mencionado para que quedara designado como "día sin coches" en todo el continente.

25 Weinberg,M., *The Bahá'í World*, Bahá'í Publishing Commitee, New York, 1996 - 1997.

26 Pérez Luño, A., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991. p. 48; Uribe Vargas,D., *Fundamentos del Derecho Humano a la Paz*, Colombia; Ferrero Costa, R., *El Nuevo Orden Económico Internacional y la Promoción de los Derechos Humanos*, Editorial Ausonia, Lima, 1983.

27 Correlativamente a estos valores, en un primer momento se habló de la existencia de tres generaciones; actualmente, se puede señalar hasta cuatro generaciones, correspondiendo esta última a la realización de la unidad en la diversidad.

28 Alzamora Valdez, M., *Los Derechos Humanos y su protección*, EDDILI, Lima, 1977, pp. 32-33.

29 Peña Chacón, M., *La transversalidad del Derecho Ambiental y su influencia sobre el instituto de la propiedad y otros derechos reales, 2000.*

30 Alzamora Valdez, M., *Op. cit.*

31 Peña Chacón, M., Op.cit.

32 Declaración de Río, 1992.

33 Martín Mateo, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, España, 1991, p. 80.

34 *Ibid.*

35 Según Jacquenod, S., *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores* (p. 26), la voz *environmental* fue originariamente utilizada en psicología por William James (1880), y la voz *Unwelt* se introdujo en Biología por Von Vexküll.

36 *Ibid*, p. 82.

37 Antillón, W., *Op. cit*, p. 45.

38 *Ibid.*

39 Martín Mateo, R., *Op. cit.*, p. 93.

40 Peña Chacón, M. *Op.cit.*

41 *Ibid.*

42 Sala Constitucional de Costa Rica. Voto 4422-93 del año 1993.

43 Sala Constitucional de Costa Rica: Sentencia 4422- 93 del año 1993.

44 Publicado en español en 1975.

45 Como la de los españoles Tomás R. Fernández y Ramón Martín Mateo; los italianos Massimo Severo Giannini, Alberto Predieri, Achille Cutrera; los alemanes Volker Hauff, Michael Müller, Ulrich Beck, Klaus Traube; los franceses Michel Bazex, Gassmann, Raphael Romi; los ingleses Noble, Hall, Sands, entre otros.

46 Antillón, W., *Op. cit.*, p. 35.

47 Primera edición, 1986.

48 Antillón, W., *Op. cit.*, p. 42.

49 Martín Mateo, R., *Op. cit.*, p. 73.

50 *Le Code Permanent, Environmental et Nuisances*, de Ediciones legislativas y administrativas; *The Environment Regulation Handbook*, del Centro de Información Ambiental Inc.; y *Environmental Reporter*, del Instituto de Derecho Ambiental. *Il Codice dell'ambiente*, La Tribuna 1989; y el *Código de Administración Local y Urbanismo*, de García de Enterría, cuya tercera parte está dedicada a la legislación básica de protección del medio ambiente.

51 Martín Mateo, R., *Op. cit.*, p. 74.

52 *Ibid*, p. 76.

53 *Ibid.*

54 Madrigal, Cordero, P., *Op. cit.*, pp. 19-20.

55 *Ibid.*

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

58 En otras ocasiones se prefiere la utilización de otras terminologías. En la doctrina alemana se propugna la expresión "Derecho ecológico" (vid. el artículo de Albin ESER publicado bajo ese mismo título, en la *"R.D.P."*, traducción por De la Cuesta Arzamendi y Sanz Morán, no. 100-101, julio-diciembre 1985, pp. 603-652).

59 A esta perspectiva responde, por ejemplo, el concepto de Derecho Ambiental elaborado por Rodgers, autor que concibe éste como "el Derecho del Gobierno planetario"(Vid. *Environmental Law*, West Publishing Co, St Paul. Minnesota 1977, p. 1); Winter lo define como el Derecho que regula nuestra relación con la naturaleza entendida al mismo tiempo como el mundo alrededor y la propia naturaleza que llevamos dentro de nosotros mismos ("Perpectives for environmental law : Entering the fourth phase", *Journal of Environmental Law*, vol. 1, no. 1, 1989, p. 38);Hugues define el Derecho Ambiental como "el Derecho relativo al uso, protección y conservación de los tres elementos del medio (tierra, aire, agua) (*Environmental Law*, 3 ed., Butterworths, London 1996, p. 3). En España, en parecida posición, se sitúan Pérez Moreno y Martín Mateo (vid. respectivamente "Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho Ambiental", *R.A.P.*, no. 100-102, enero-diciembre 1983, p. 2786 y *Tratado de Derecho Ambiental,* vol. I, Ed. Trivium S.A., Madrid 1991, p. 89). Ortega Álvarez cree que el Derecho del medio ambiente se caracteriza por la finalidad de sus normas y porque este nuevo enfoque finalista ha propiciado la aparición de principios propios que se imponen precisamente para hacer posible el cumplimiento de estos fines (*Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, ed. Lex Nova, Valladolid 1998, pp. 49-50)

60 Cfr. Art 41 de la Constitución argentina, introducido por la reforma de 1994 ("Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo") (Constitución de la Nación Argentina, 5 ed., Ed. Astrea, Buenos Aires 1995, p. 62). Al respecto, puede verse Lago, "La reforma de la Constitución argentina y el reconocimiento del Derecho del hombre al ambiente", *R.J.E.*, no.1, 1998, pp. 49-59.

61 Para una visión de Derecho constitucional comparado véase el número 4/1994 de la revista R.J.E, con referencias a Brasil, Italia, España, Grecia, Holanda, Reino Unido, Portugal y Alemania; también véase Mezzeti, *La constitución del ambiente en el Derecho comparado: modelo normativo, organización administrativa y situación jurídica subjetiva en el Derecho de la naturaleza, paradigma y juridicidad del ambiente en el Derecho público comparado*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 1-22.

62 Para una visión crítica véase Deharbe, "Les ambiguïtés de l'approche intégrée de la pollution des milieux récepteurs: la directiva Nº 96/61/CE del Consejo de la Unión Europea de 24 de setiembre de 1996", *R.J.E, no 2*, 1998, pp. 171-185.

63 En el volumen colectivo *Il Diritti della Natura, Paradigmi di giurificazione dell'ambiente nel diritto pubblico comparato* (CEDAM, Padova, 1997) puede verse una descripción de los ordenamientos ambientales de Italia, España, Francia, Portugal, Gran Bretaña, Sudáfrica, Australia y Japón. Sobre Derecho comparado ambiental véanse: Seerden & Heldeweg, *Comparative Environmental Law in Europe, An introduction to Public Environmental Law in Europe in the EU member States*, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 1996; Cordini, *Diritto ambientale comparato,* Fondazione Lombardia per l'ambiente-CEDAM, Padova, 1997.

64 La regulación del suelo tiene en su punto de mira intereses no estrictamente ambientales como el precio de la tierra y la disponibilidad de viviendas, pero junto a estas normas existen previsiones dirigidas a preservar valores ambientales del territorio o el mismo paisaje.

65 Martín Mateo cita Suecia, Gran Bretaña, Portugal, Colombia, México y Brasil entre los países que han adoptado leyes generales sobre el medio ambiente (*Op. cit.*, p. 73).

66 "La protección de la Naturaleza en el ordenamiento japonés", *El derecho del Ambiente, Op. cit.*, pp. 361-364.

67 Davies, "Some thoughts on implementing integration", *Environmental Law*, vol. 22, no. 1, 1992, p. 140.

68 Malafosse, "La codificación de lo imposible: del Código rural al Código Ambiental", extracto de la *Revista Francesa de Derecho Administrativo*, no. 6, 1990; Prieur, *Derecho del Ambiente, Op. cit.*, p. 12.

69 Babadji, *cit.*, p. 11, nota no. 7. A fines de 1999 el Parlamento de Francia encomendó al Poder Ejecutivo que proyectase la codificación de su legislación ambiental (Ley 1071 del 16 diciembre de 1999 art. 5). "Cumpliendo ese mandato base el Poder Ejecutivo elaboró un proyecto de código ambiental, ordena y sistematiza legislación preexistente en casi un millar de artículos con el contenido siguiente: El Libro I: Norma, en una parte general, el acceso a la información, la participación ciudadana, los estudios de impacto ambiental, las instituciones ambientales de competencia transversal y las asociaciones de protección ambiental. El Libro II: El agua y el aire. El Libro III: La protección de los espacios naturales. El Libro IV: La protección de fauna y la flora silvestre. El Libro V: La prevención de la contaminación, los riesgos y las molestias. Asimismo, reproduce textos de otros cuerpos jurídicos. Para no lesionar su integridad y la homogeneidad dispone que cuando el Parlamento modifique esos textos, también se considerará modificado en ese sentido el propio texto del código (artículo 3). El Parlamento lo tiene a estudio". (vid. Valls, M., http://www.eldial.com/suplementos). Este Código fue finalmente aprobado en septiembre de 2000.

70 Borrador del Decreto de Política Ambiental, Editores: Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost, Kluwer Law international, Londres, The Hague, Boston, 1996.

71 Publicado en Rengeling, H.W., *Auf dem Weg zum Umweltgesetzbush*, p. 22, y Mesenburg & Tarrés Vives, "La Ley alemana de protección frente a inmisiones y las perspectivas de transposición de la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico alemán", *Revista de Derecho Ambiental*, no. 23, 1999, pp. 128-129.

72 Cfr. Kiss & Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Grotius Publications Limited Cambridge, 1993, pp. 49 y 478.

73 Franza, J.A., *Manual de Derecho Ambiental Argentino y Latinoamericano*, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 1997.

74 Aman, A., *Administrative Law in a Global Era*, Cornell University Press,1992, pp. 44-45.

75 Aunque el fenómeno se haya manifestado en la década de los ochenta, ya Dales en su libro Pollution, *Property and Prices* en 1968 mantuvo ideas similares respecto al tratamiento jurídico-económico de la contaminación (Vid. Anderson, Mandelker, Tarlok, *Environmental protection: Law and policy*, 2 ed., Litlte, Brown and Company, Boston 1990, p. 72).

76 "Masquerade for privilege: Deregulation undermining environmental protection", *Washington and Lee Law Review*, vol. 45, no. 3, Summer 1988, p. 132.

77 Weinberg, *Op. cit.*, pp. 1322-1323.

78 Grandbois, "Les nouvelles orientations du Droit de L'environnement au Québec", *R.J.E.*, no. 3, 1999, pp. 417-429.

79 *Ibid*, pp. 418-428.

80 Según Latin, la alternativa que supone la desregulación confiriendo al mercado la ordenación de lo ambiental es negativa. La toma de decisión del consumidor no siempre tiene en cuenta las repercusiones ambientales de aquella, pues tal conciencia sólo se produce en el consumo ambiental directo. Latin cree que el remedio para la regulación ambiental ineficiente será generalmente "una mejor administración", no una vuelta a la primaria confianza en las transacciones del mercado" (*Op. cit.*, pp. 190-198). Destaca especialmente en esa crítica Weinberg que parafraseando al Juez Cardozo ha calificado la desregulación como "una mascarada para el privilegio" escudada en principios de filosofía económica (Weinberg, *Op. cit.*, p. 1343).

81 "Toward a new system of environmental regulation: the case for an industry sector approach", *Environmental Law*, vol. 26, no. 2, Summer 1996, pp. 457-489, y "Rethinking environmental regulation: perspectives on law and governance", *Harvard Environmental Law Review*, vol. 23, nº 2, 1999, pp. 441-469.

82 "Common law and the concept of modern environmental policy", *George Mason Law Review*, Vol. 7, Summer, 1999, pp. 923-963. La idea de la vuelta al paraíso del *Common law* como vía de escape a la legislación federal centralizada ya ha sido sostenida antes. Vid. Ruh, "The Fitness of Law: Using Complexity Theory to Describe the Evolution of Law and Society and Its Practical Meaning for Democracy", *Vanderbilt Law Review*, Vol. 49, November 1996, pp. 1407-1489.

83 "Challenges to environmental law", *Environmental Law*, vol. 25, nº 4, Fall 1995, pp. 967-972.

84 "Mitti dei nostri tempi: la deregulation ambientale e gli Stati Uniti", *R.G.A.*, no. 6, Novembre-decembre 1997, pp. 851-859.

85 Negando que en el Derecho Ambiental exista un principio de cooperación que exija de la Administración la renuncia a los instrumentos de policía o intervención, siempre que por parte de los afectados se insinúe una disposición a soluciones cooperativo-informales ("El principio de cooperación en el Derecho medioambiental", *D.A.*, no. 235-236, 1993, pp. 427-428).

86 "En torno a las nuevas formas de actuación medioambientales del Estado", *D.A.*,235-236, julio diciembre 1993, pp.50-53.

87 Sagoff, "The Principles of Federal Pollution Control Law", *Minnesota Law Review*, vol. 71, no. 1, 1986, p. 95.

88 Martín Mateo, R. *Op. cit.*, p. 203.

89 *Ibid.*

90 Jaquenod de Zsögön, *El Derecho Ambiental y sus Principios Rectores*, p. 366.

91 Siendo conocida también como Conferencia de Estocolmo.

92 Llamada así por su sede en la ciudad de Río de Janeiro.

Capítulo II

Derecho Ambiental en Centroamérica

Introducción

Centroamérica es una región rica en diversidad biológica en donde se pueden observar cerca de 20.000 especies de flora, 20 zonas de vida y cientos de especies de aves y mamíferos. Se encuentra además el 8% de la superficie de los manglares del mundo y la segunda barrera de arrecifes de coral más importante del planeta.

En sus más de 300 formas de paisajes se encuentra, otro tesoro, representado en la diversidad cultural. Existe una gran variedad y mezcla de culturas en donde se ubican pueblos indígenas, afrodescendientes y mestizos. Los modelos culturales en Centroamérica están definidos principalmente por la herencia maya y de otras culturas indígenas, a las que se añade la herencia colonial hispánica. Juntos conforman la gama de conocimientos tradicionales, colores, olores y sabores que conforman Centroamérica.

A pesar de la riqueza biológica y cultural, la región cuenta con un gran enemigo que es la pobreza. De los cerca de 39 millones de centroamericanos se estima que el 50.8% de la población se halla en situación de pobreza y un 23% en pobreza extrema[1]. Aliviar la pobreza por medio de un desarrollo sostenible se convierte entonces en el principal reto de Centroamérica.

Las transformaciones políticas y económicas que se gestaron a inicios de los noventa, sobre todo el cese de los conflictos armados, renovaron el interés por avanzar en los procesos de integración en lo económico, social y ambiental; lo cual fue además favorecido por la tendencia mundial a la conformación de bloques económicos. Nace entonces la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y el Sistema Centroamericano de Integración.

En este marco se inserta el Derecho Ambiental regional. La evolución del Derecho Ambiental en Centroamérica ha ido de la mano con el nacimiento de los principales convenios internacionales en materia ambiental. Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Belice y Panamá han ratificado los principales convenios internacionales entre otros el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre Cambio Climático, la Convención Ramsar y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

El presente capítulo se divide en dos temas principales: el Sistema de Integración Centroamericano y el Derecho Ambiental Centroamericano. En su primera parte se hace una breve reseña de la región, su contexto geográfico, la vulnerabilidad ambiental y las asimetrías de los países de la región, procediendo a delimitar algunas nociones teóricas para luego entrar al análisis de antecedentes. Se trata el tema de la integración regional, haciendo un análisis de los fundamentos teóricos que ésta supone y sus presupuestos jurídicos-políticos, históricos, socioeconómicos, geográficos y culturales. Finalmente se analiza la tendencia regional en el desarrollo del Derecho Ambiental estudiando los principales instrumentos jurídicos emitidos entre ellos, declaraciones, convenios y acuerdos ambientales, producto de la generación de esfuerzos en la búsqueda de un desarrollo sostenible para Centroamérica.

1.1 La Región Centroamericana

1.1.1 Contexto Geográfico

La región tiene una posición física envidiable, constituyendo un puente natural entre América del Norte y América del Sur, y un paso natural entre el Atlántico y el Pacífico. El reciente origen geológico de la región centroamericana, su ubicación y la singular forma del istmo le han permitido jugar un importante papel en el hemisferio, como puente geográfico que conecta las masas continentales del norte y del sur de América. En medio de dos grandes océanos, se constituye en un puente biológico en donde convergen migraciones de la biotaneártica con la neotropical. Su geomorfología está determinada por un corredor volcánico en la vertiente Pacífica y por llanuras aluviales hacia la vertiente del Caribe, factores todos que han propiciado una riqueza en biodiversidad que abarca unos 206 ecosistemas y más de 300 formas de paisaje.

Los siete países de Centroamérica ocupan apenas un 0.51% del territorio emergido del planeta, mientras que concentra alrededor del 7% de la riqueza biológica del mundo. Adicionalmente, Mesoamérica posee la segunda barrera coralina más importante del mundo, cuya longitud alcanza los 1600 kilómetros a lo largo de las costas de México, Belice, Guatemala, y Honduras. Aunado a esta realidad la región es un puente cultural, lugar de encuentro entre las culturas maya-náhuatl y macro chibcha.[2]

Esta es apenas una muestra del mosaico de ecosistemas naturales en la región y que van desde arrecifes coralinos y bosques húmedos tropicales bajos, hasta sabanas de pino, tierras leñosas semiáridas, praderas y bosques montanos. En un inconfundible ambiente tropical, Centroamérica también presenta gran diversidad de especies, climas y suelos en relieves, desde la plataforma submarina hasta los 5000 metros de altura sobre el nivel del mar, todo lo cual configura aproximadamente 33 ecoregiones distintas.

Pese a este escenario de gran belleza y riqueza natural y cultural los países centroamericanos enfrentan serios problemas derivados de los altos niveles de pobreza y extrema pobreza en que vive una gran parte de sus habitantes[3]. La tasa de crecimiento poblacional está por arriba del 2%. Este rápido crecimiento demográfico y los altos niveles de pobreza, combinados con la continua dependencia de la agricultura y de los recursos naturales, así como el avance de la frontera agrícola ha dado lugar a la explotación insostenible de los recursos, la contaminación de las aguas, la erosión del

suelo, la sedimentación y la deforestación. Para mediados de los años noventa se estimaba que la región estaba perdiendo anualmente el 2.1% de sus bosques, una de las tasas más altas de deforestación en el mundo. La escala y ritmo de la pérdida y fragmentación de hábitat, en una de las áreas biológicamente más ricas del mundo, ha llevado a muchos especialistas a considerar que Centroamérica es uno de los "sitios críticos" del planeta en materia de biodiversidad.

Frente a esta realidad, los países han conformado sus sistemas nacionales de áreas protegidas,[4] han elaborado sus estrategias de biodiversidad y han aplicado acciones para mitigar estos problemas, procurando conocer, conservar y utilizando sosteniblemente la biodiversidad. En este marco, uno de los principales logros es el trabajo conjunto que se viene desarrollando dentro del proceso de integración regional, el que abarca aspectos ambientales, políticos, sociales y económicos.

Este desarrollo que pretende Centroamérica debe ir de la mano de una mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos, reducción de la pobreza y la conservación de sus recursos para las futuras generaciones. En 1994, ya el documento conocido como Alianza para el Desarrollo Sostenible resalta: "la propuesta de desarrollo de Centroamérica lleva implícito el respeto a la vida humana, a la naturaleza, a la pluriculturalidad y diversidad étnica, y una gran cuota de responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible".

1.1.2 Vulnerabilidad Ambiental

En este contexto, cobra importancia el significado de vulnerabilidad. No todo fenómeno físico o natural genera una crisis que puede catalogarse como "desastre". Esto dependerá del grado de vulnerabilidad de la zona afectada. La vulnerabilidad es la condición en virtud de la cual una población está o queda expuesta o en peligro de resultar afectada por un fenómeno de origen humano o natural, denominado amenaza. La amenaza provocada por un fenómeno natural es un factor externo. Se vincula con la probabilidad de que ocurra un fenómeno natural potencialmente dañino dentro de un área y un período de tiempo dado.[5]

La región cuenta con una gran riqueza natural y cultural, sin embargo la experiencia demuestra que existe una alta vulnerabilidad ante los fenómenos naturales que está relacionada con los niveles de pobreza de la población. Las condiciones de vida tienen a su vez, relación directa con los modelos de apropiación, el acceso y uso que los diferentes agentes sociales y económicos hacen de los recursos naturales.

Centroamérica constituye una de las regiones del continente americano más propensas a los desastres naturales.[6] De acuerdo con estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), solamente en 1998, el huracán Mitch causó daños humanos de aproximadamente 18,000 muertos o desaparecidos, 2.3 millones de damnificados directos, y más de 5,000 millones de dólares en pérdidas materiales.

Aunque los desastres a gran escala como el huracán Mitch captan la atención internacional, estos grandes eventos constituyen solo una parte del problema. Anualmente, la región sufre cientos de eventos a pequeña y mediana escala que, combinados, causan más perjuicios y alteraciones que diez grandes eventos. Las amenazas naturales, tales como

huracanes y terremotos, no tienen que convertirse en "desastres naturales" y sociales. Gran parte del riesgo puede reducirse con una planificación apropiada, incluyendo una gestión ambiental adecuada.[7]

En 1999, los Presidentes de la Región aprobaron el Plan de Reconstrucción para Centroamérica con el objetivo de sentar las bases de acción tras el huracán Mitch, restableciendo las condiciones sociales en las zonas más afectadas y financiando la transición a un modelo de desarrollo sostenible. Parte de la cooperación internacional recibida se destinaría al fomento de la cualificación laboral de los países que se vieron afectados y a la puesta en marcha del Plan, el cual se enmarca en una estrategia de desarrollo sostenible encaminada a resolver los problemas estructurales que existían ya en la región y que han sido agravados por su vulnerabilidad.[8]

Adicionalmente, en octubre de ese mismo año, los presidentes de la región declararon el Quinquenio (2002-2004) Centroamericano para la Reducción de la Vulnerabilidad y los Desastres. Bajo este mismo acto se aprueba un Marco Estratégico que forma parte del proceso de transformación y desarrollo sostenible de la región para el próximo milenio e incluye los lineamientos básicos sobre medidas de prevención y mitigación de daños, así como acciones de preparación y gestión de las emergencias, prestando atención especial a los grupos y sectores más vulnerables de la sociedad, especialmente por los niveles de pobreza y marginalidad con enfoque de género.[9]

En este sentido, se considera que esta decisión favorecerá la integración regional, bajo una lógica de sostenibilidad ambiental, reconstrucción de las cuencas hidrográficas afectadas y las diversas actividades económicas y sociales desde una óptica integral y de respeto al ambiente.

1.1.3 Asimetrías

La década de los noventa se puede considerar como especialmente fructífera, retomándose el tema de la integración Centroamericana y poniéndose en funcionamiento la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Sin embargo entre los países persisten asimetrías e inequidades. Hay factores que agudizan las asimetrías como la pobreza y la pobreza extrema que afecta a más de un 60% de la población. El analfabetismo regional promedio supera el 50% y los niveles de mortalidad materno-infantil continúan siendo elevados. Cuatro de los siete países de la región se encuentran entre los más pobres del hemisferio, situación que se explica los continuos y masivos flujos migratorios tanto hacia los Estados Unidos como hacia Costa Rica. Estas asimetrías han hecho difícil la conformación de un proyecto regional más homogéneo. A ello se suma la falta de fondos que disminuya las asimetrías de manera progresiva. Se han identificado asimetrías y rezagos en Centroamérica, y el desafío de vencer los obstáculos, implica una transformación estructural y un entorno económico institucional adecuado.

Los últimos años del siglo XX fueron testigos de dos procesos muy negativos para el Istmo, que, de continuar en las primeras décadas del siglo XXI, podrían acarrear serios problemas. El primero tiene que ver con los alarmantes niveles de depredación ambiental,

particularmente en cuencas hidrográficas y la cobertura boscosa. El segundo se relaciona con el fortalecimiento de las fuerzas armadas, las cuáles han experimentado desde 1997 un proceso gradual pero también progresivo de reconstrucción y de fortalecimiento en tanto actores políticos de primera magnitud, especialmente en un marco de creciente debilidad de las instituciones civiles desacreditadas.

Respecto del sistema de integración regional, puede decirse que, en el modelo actual, se han eliminado muchas trabas que en su momento impidieron el desarrollo de la unión centroamericana y, que las diversas políticas de apertura comercial han permitido que los países se preparen para hacer frente a mercados fuertes y de mayor volumen. Persisten, sin embargo, graves dificultades de todos los países para consolidar economías fuertes y poco vulnerables a otorgar a los pueblos soluciones efectivas a sus más apremiantes necesidades.

1.2 Fundamentos Teóricos de la Integración Regional

1.2.1 Presupuestos y Fines de la Integración

Presupuestos Generales

Para explicar este fenómeno, la mayoría de la doctrina, ha recurrido a la integración económica de tipo liberal. Sin embargo, en su dimensión actual, no se puede prescindir de otros criterios de integración, que se juzgan hoy de mayor trascendencia para el verdadero éxito de la integración regional. Debido a esto, surge una noción más amplia que la primera, y que abarca los diferentes sectores ya sean sociales, económicos, culturales o ambientales de una integración. Se trata de una visión más social, originada en procesos de democratización, de apertura social y cultural, pero también de apertura comercial internacional.[10] Este nuevo modelo de integración, tiene ciertos presupuestos, dentro de los cuales se pueden mencionar:

Presupuestos Jurídico Políticos

- Que los Estados partes tengan consolidado un régimen democrático.[11]
- Que el respeto a los derechos humanos sea una constante de todos los miembros.[12]
- Que la paz esté consolidada en todos los países participantes.

Presupuestos Socio-Económicos

En la mayoría de las ocasiones, se ha impulsado alguna iniciativa de integración por la necesidad precisamente de superar las disparidades económicas y sociales, y resolverlas de un modo conjunto y participativo. También, la necesidad de competir en el mercado internacional puede ser uno de los mayores precedentes de estos procesos de integración, a fin de poder enfrentar el mismo como bloque y con un mayor nivel de igualdad respecto de algunas potencias mundiales u otros bloques.

Presupuestos Geográfico-Culturales

Para que la integración regional funcione adecuadamente, los países involucrados deben estar estrechamente ligados por vínculos geográficos e histórico culturales[13] que permita

la configuración de una identidad cultural,[14] que trascienda las fronteras. Así, como presupuesto de este tipo debe existir vecindad geográfica o, por lo menos, cercanía geográfica.

Presupuestos Históricos

Como veremos más adelante, ha habido una serie de tentativas integracionistas centroamericanas. Esto es símbolo de que a través de la historia común de los pueblos involucrados, ha existido siempre una especie de conciencia común regional, presupuesto fundamental para que una idea de integración pueda germinar en el seno de las diferentes sociedades involucradas.

1.2.2 Organismos de Integración o de Cooperación

Mundialmente en los procesos destinados a formar alianzas entre países se han dado procesos de dos tipos: a) procesos de cooperación; y b) procesos de integración. Ambos, deben su nacimiento a los tratados internacionales, que a su vez dan origen a nuevas organizaciones.

En las organizaciones internacionales clásicas o de cooperación, están representados los intereses de cada uno de los Estados miembros. La mayor parte de ellas tienen personalidad jurídica internacional y son representadas legalmente por un Secretario General el cual es elegido por la Asamblea de la organización, conformada a su vez por representantes de cada uno de los Estados miembros. Tienen la característica de que las decisiones que toman se encuentran subordinadas a los sistemas jurídicos de cada uno de los Estados. En algunas ocasiones, esto conlleva a una ausencia de eficacia directa y aplicación inmediata de las decisiones. En cuanto a la solución de conflictos, la mayoría establece sus propias pautas a seguir, y la obligatoriedad de las decisiones no se extiende a particulares.

En contraste con las mencionadas, las organizaciones internacionales de integración consideran organizaciones sui generis que responden mucho mejor a las circunstancias mundiales actuales, por ir mas allá de meras relaciones de cooperación o coordinación y encaminarse hacia el establecimiento de políticas comunes, que se orienten hacia la conformación -aunque exista resistencia en el interior de las sociedades de cada uno de los Estados- de una organización de carácter supranacional.[15] Se da entonces una verdadera cesión de competencias nacionales,[16] que se traducen en actos normativos de aplicación directa en el ordenamiento de cada uno de los Estados. También gozan de personalidad jurídica internacional y tienen sus propios tribunales jurisdiccionales comunitarios.

1.3 El Sistema de Integración Centroamericano

Son muchos los factores que inciden en la visión de Centroamérica como unidad. La historia, la geografía, las culturas, el idioma, han sido algunos de los factores que contribuyeron a la formación de una identidad regional. A lo largo de la historia centroamericana, se han llevado a cabo una serie de intentos al efecto de formar un bloque y actuar conjuntamente frente a los retos del desarrollo.

El sistema de integración regional que se encuentra vigente es el conocido como Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que comienza a funcionar a partir de 1993. Para comprender mejor el funcionamiento del mismo, es necesario revisar la historia que lo precede.

1.3.1 Antecedentes

Antes de ser declarada la independencia, los pueblos centroamericanos conformaban la Capitanía de Guatemala.[17] El primer intento formal posterior es el de la formación de la República Federal de Centroamérica, que existió desde 1824 hasta aproximadamente 1838 y se conformó inspirándose en el sentimiento casi general de los habitantes de la región a la hora de constituirse como repúblicas independientes, pensando que la mejor opción era la de establecer una unidad. Pero la estructura política establecida por la Constitución Federal de 1824 y sus reformas, provocó una serie de diferendos de tal índole que produjeron la desintegración de la Federación y la vuelta a la lucha por los intereses de cada una de las provincias.

Seguido a esto, se realizaron un par de intentos parciales de constituir una unidad política en la región. Intentos parciales porque en realidad en ninguno participaron la totalidad de los miembros de Centroamérica. El primero de ellos, en el que los Estados de Honduras, Nicaragua y El Salvador, reunidos en Asamblea General de representantes, decretaron y sancionaron la Constitución Política de Los Estados Unidos de Centroamérica, en la ciudad de Managua, el 27 de agosto de 1898.

Más tarde, en 1907, se estableció la Corte Centroamericana de Justicia, la cual tiene sus antecedentes desde la República Federal Centroamericana; pues en su constitución, surge el primer tribunal regional de justicia, bajo el nombre de Corte Suprema de Justicia, estructurado en sus artículos 132 a 140, cuyo análisis refleja el fuerte sentimiento integracionista de la época. Del funcionamiento de este tribunal por un período de diez años, se cuenta con resultados concretos, dentro de los cuales puede afirmarse que fue el primer tribunal permanente de justicia internacional que se tiene conocimiento en el mundo entero. Se destacó por la posibilidad de que no sólo los Estados pudieran tener acceso a su jurisdicción, sino también las personas naturales o jurídicas. Con este esfuerzo, se demostró que los centroamericanos son capaces de resolver sus propios diferendos por las vías pacíficas. La vida institucional de esta incipiente Corte de Justicia Centroamericana finalizó en 1918. Después se realizaron algunos esfuerzos por crear de nuevo este Tribunal Regional sin mayores éxitos.[18]

No es sino hasta 1991 que el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) en su artículo 12 crea La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) para garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución de ese Protocolo, y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo, dejando la integración, funcionamiento y atribuciones para ser regulados en el Estatuto[19] de la misma.[20] Sin embargo, Costa Rica y Guatemala no se integraron a la Corte. La CCJ, con sede en Managua, tiene seis jueces, dos de El Salvador, dos de Nicaragua y dos de Honduras. Comenzó a operar en octubre de 1994 como órgano judicial del Sistema de Integración Centroamericana. Sus fallos son de carácter obligatorio para los países miembros. En enero de 2004, Honduras[21] se retira de la CCJ por considerar que no le beneficia al país y que invertirá las cuotas que pagan en obras sociales. Con esto la Corte queda únicamente compuesta por El Salvador y Nicaragua, con lo cual se debilita nuevamente su acción.

El segundo y último intento de unificar políticamente a la región centroamericana, se llevó a cabo el día 9 de septiembre de 1921, en la ciudad de Tegucigalpa, en la que los Estados de

Guatemala, El Salvador y Honduras, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, decretaron La Constitución Política de la República de Centroamérica, en cuyo Art. 2 expresaron que la Nación reconocía que, por razones étnicas, geográficas e históricas, también deberían integrarla los Estados de Nicaragua y Costa Rica y que por consiguiente la Federación que constituían seguiría considerándolos como parte de la familia centroamericana. Ninguno de los intentos dieron los frutos esperados.

En el año 1951, "Los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, inspirados en los más altos ideales centroamericanos, deseosos de alcanzar el más provechoso y fraternal acercamiento entre las Repúblicas de la América Central, y seguros de interpretar fielmente el sentimiento de sus respectivos pueblos;"[22] acordaron:

"Que las Repúblicas Centroamericanas, partes disgregadas de una misma nación, permanecen unidas por vínculos indestructibles que conviene utilizar y consolidar en provecho colectivo;
Que para el desarrollo progresivo de sus instituciones y la solución común de sus problemas es indispensable la cooperación fraternal y organizada de todos;
Que es necesario eliminar las barreras artificiales que separan a los pueblos centroamericanos y lograr la voluntad conjunta de resolver sus problemas y defender sus intereses, mediante la acción colectiva y sistematizada;
Que los procedimientos ensayados en el curso de la vida independiente de las Repúblicas Centroamericanas para la reintegración a su antigua unidad, han resultado ineficaces; y
Que el Derecho Internacional moderno ofrece fórmulas adecuadas para esta finalidad, mediante la institución de Organismos Regionales;...
Los Gobiernos arriba mencionados deciden establecer una Organización de Estados Centroamericanos para la coordinación de sus esfuerzos comunes..."

Es así como surge la Organización de Estados Centroamericanos, conocido como ODECA, fundada "en los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y, de manera especial, en la igualdad jurídica de los Estados, en el respeto mutuo y en el principio de no intervención."[23]

En 1960, "Con el objeto de reafirmar su propósito de unificar las economías de los cuatro países e impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes"[24] se forma el Mercado Común Centroamericano. Pero nuevamente este se constituye como un esfuerzo parcial, al participar solamente Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

Ya en 1962, y considerando los gobiernos de Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, que era necesario "dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz, estableciendo órganos que aseguren su progreso económico y social, eliminen las barreras que los dividen, mejoren en forma constante las condiciones de vida de sus pueblos, garanticen la estabilidad y la expansión de la industria y confirmen la solidaridad centroamericana" deciden sustituir la Primera Carta de la ODECA, suscrita el 14 de octubre de 1951, por la Segunda Carta de la Organización de Estados Centroamericanos suscrita en Ciudad de Panamá, el 12 de diciembre de 1962. De esta ocasión surgen órganos centroamericanos importantes como La Reunión de Jefes de Estado, La Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, El Consejo Ejecutivo, El Consejo Legislativo, La Corte de Justicia Centroamericana, El Consejo Económico Centroamericano, El Consejo Cultural y Educativo, y El Consejo de Defensa Centroamericana; dotando de mayor proyección institucional unificada a la ya existente ODECA.

En los años setenta, Centroamérica entró en una etapa de conflictos armados que hicieron que el proceso de integración se estancara, apenas subsistiendo los órganos de integración económica. Ante ello, los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, decidieron reunirse en la ciudad de Esquipulas, Guatemala, los días 24 y 25 de mayo de 1986, producto de cuya reunión fue la Declaración de Esquipulas I, en la cual se consignó los ideales y principios que reorientarían el esfuerzo integracionista de los pueblos y gobiernos de Centroamérica. En la Declaración se conviene en crear el Parlamento Centroamericano[25] como una forma de complementar esfuerzos de cooperación por medio de mecanismos institucionales que fortalecieran el diálogo.

Se dice que el proceso de integración centroamericana inicia su etapa transformadora actual, con la firma del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), el 13 de diciembre de 1991. Este protocolo se suscribió considerando que era necesario llevar a cabo la actualización del marco jurídico de la ODECA para "alcanzar efectivamente la integración centroamericana"[26] y es así como se modifica la Segunda Carta de la ODECA. Es el 1 de febrero de 1993 que entra en funcionamiento en su totalidad el SICA, o Sistema de Integración Centroamericana, en cuyo diseño se tomaron en cuenta las experiencias dejadas por las distintas crisis políticas y económicas a las que ha sobrevivido la región. Otro punto importante es la integración de Panamá y, más recientemente, Belice como Estados Miembro de la Organización.

Cronograma de Integración Centroamericana
1824-1838: República Federal de Centroamérica.
1907-1918: Corte Centroamericana de Justicia.
1951: Primera Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). 1960: Mercado Común Centroamericano.
1962: Segunda carta de ODECA.
1986: Declaración de Esquipulas I. Parlamento Centroamericano.
1989: Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD).
1991: El SICA sustituye a la ODECA como nuevo marco jurídico político en todos los ámbitos de la integración.
1991: Corte Centroamericana de Justicia.
1993: Empieza a funcionar el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Fuente: Aguilar, G., 2004

1.3.2 El SICA

Las naciones que conforman en la actualidad el Sistema Centroamericano de Integración (SICA), son los miembros originales de ODECA, es decir, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se adhirió, en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 y Belice se unió en diciembre del 2000. República Dominicana participa como observador del área y la República de China, participa como observador extra-regional.

El Protocolo de Tegucigalpa es la principal fuente normativa del SICA, por cuanto establece la estructura institucional del mismo. El Protocolo, tiene duración indefinida no admite reservas, de

manera que rige de igual manera para cada uno de sus miembros.[27] Además, han sido suscritos instrumentos complementarios o derivados del mismo, que entran en vigencia a través de acuerdos ejecutivos.

Los propósitos del Sistema de Integración Centroamericano, se encuentran contenidos en el artículo tercero del citado Protocolo, siendo los siguientes:

a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos.
b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.
c) Impulsar un régimen amplio de libertad que asegure el desarrollo pleno y armonioso del individuo y de la sociedad en su conjunto.
d) Lograr un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.
e) Alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano.
f) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional.
g) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional.
h) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto.
i) Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región.
j) Conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros.

Los principios rectores del SICA están también contenidos en el Protocolo de Tegucigalpa;[28] entre ellos se incluyen los siguientes: el principio democrático, la paz, el desarrollo y la libertad; la identidad centroamericana, la solidaridad, la seguridad jurídica entre los Estados Miembros, la buena fe; la gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica, sustentado en el desarrollo regional armónico y equilibrado; y el tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo; la equidad y reciprocidad. Estos no son señalados jerárquicamente dentro del Protocolo, pero según la información presentada por la Secretaría General del SICA, el principio fundamental sobre el cual descansan todos los propósitos de la organización, es el contenido en el inciso primero del artículo cuarto, el cual establece que "la tutela, respeto y promoción de los Derechos Humanos constituyen la base fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana."

Esta organización cuenta con personalidad jurídica propia, estableciéndose que "...gozará internacionalmente y en cada uno de los Estados Miembros de capacidad jurídica para el

ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos."[29] Estando en capacidad de "...adquirir, enajenar bienes muebles e inmuebles, celebrar contratos y acuerdos, comparecer en juicio, conservar fondos en cualquier moneda y hacer transferencias."[30] Puede el SICA establecer tratados o acuerdos de asociación con terceros Estados u otros organismos. El SICA tiene su sede en San Salvador, y son los Estados Miembros los que contribuyen al sostenimiento de la organización, por medio de cuotas iguales para cada uno. Es importante recalcar que las controversias sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y demás instrumentos complementarios o derivados deben de someterse a la Corte Centroamericana de Justicia.

1.3.3 El Ordenamiento Jurídico Básico

Conjuntamente con el Protocolo de Tegucigalpa que constituye el marco jurídico básico del Sistema de Integración, existen otros instrumentos que completan su accionar dentro de los que se encuentran:[31] la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), el Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), el Tratado General de Integración Económica Centroamérica, Tratado de Integración Social, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, la Convención Centroamericana para la Protección de Patrimonio Cultural, el Convenio Constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC).

1.3.4 La Estructura Institucional

La estructura institucional del SICA es descrita a partir del artículo 8 del Protocolo de Tegucigalpa estableciéndose los siguientes órganos:

La Reunión de Presidentes

Este es el órgano supremo del SICA al cual le corresponde conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones. Entre sus facultades se encuentran la de definir y dirigir la política centroamericana hacia la integración de la región, armonizar las políticas exteriores de sus correspondientes Estados, fortalecer la identidad regional, aprobar las reformas que consideren necesarias al Protocolo de Tegucigalpa,[32] así como asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo y decidir sobre nuevos miembros. Sus reuniones ordinarias son cada semestre y extraordinariamente, cuando así lo decidan. Las decisiones se adoptan por consenso.[33]

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores

Es el órgano principal de coordinación, y está integrado por los Ministros del Ramo de cada uno de los Estados Miembros. El presidente de este consejo es el correspondiente Ministro cuyo país sea sede de la Reunión de Presidentes en un semestre determinado. Al Consejo de Ministros de Relaciones exteriores le corresponde asegurarse de la ejecución de las decisiones tomadas por la Reunión de Presidentes. Dependiendo de la naturaleza de los temas a tratar, podrán celebrarse reuniones intersectoriales. Le corresponde igualmente la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las Reuniones de Presidentes, la representación de la organización en el ámbito internacional y la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros.

El Consejo Ejecutivo

Esta integrado por la reunión de un representante de cada uno de los países miembros, electo por el presidente correspondiente, por intermedio de cada uno de los Ministros de Relaciones Exteriores. Será presidido también por el representante proveniente del último país sede. Deben reunirse ordinariamente una vez a la semana y extraordinariamente cuando su Presidente los convoque. Dentro de sus atribuciones se encuentran entre otras,[34] velar por la ejecutividad de las decisiones adoptadas, velar por que las disposiciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa efectivamente se cumplan, establecer políticas sectoriales, presentar propuestas, y elaborar el proyecto del presupuesto.

La Secretaría General

En la Reunión de Presidentes, y por un período de cuatro años, es nombrado el Secretario General, el cual se encuentra a cargo de la Secretaría, y por ello es el más alto funcionario administrativo de la organización, ostentando su representación legal.

Dentro de sus atribuciones[35] se encuentran entre otras la representación del SICA, en el ámbito internacional; ejecutar o coordinar los mandatos recibidos, gestionar y suscribir instrumentos internacionales de conformidad con los principios y propósitos de la organización, gestionar la cooperación financiera y técnica necesaria para el buen funcionamiento, llamar la atención de los órganos del Sistema sobre cualquier incumplimiento de los propósitos o principios del SICA.

Vale la pena destacar la independencia de criterio con la que la Secretaría actúa con respecto de cada uno de sus países miembros. En este sentido, se establece específicamente que "...La Secretaría General y el Personal de la Secretaría actuarán tomando únicamente en cuenta su servicio exclusivo al Sistema de Integración Centroamericano y no solicitarán ni recibirán instrucciones de Gobierno alguno",[36] y se obliga a cada uno de los Estados miembros a respetar el "carácter Centroamericano" del personal de la Secretaría.

Órganos del SICA

De la investigación realizada y partiendo de los Convenios Constitutivos de los órganos de integración y del Protocolo de Tegucigalpa se puede observar la siguiente estructura. Existen órganos del SICA que tienen su mandato fundamentado en convenios constitutivos de acuerdo a su especialidad firmados por los países, que cuentan con Consejos de Ministros del Ramo, y Secretarías Ejecutivas como son:

- Sistema de Integración Económica Centroamericana (SIECA);
- Consejo de Integración Social de Centroamérica (CIS);
- Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (CECC);
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD);
- Comisión Centroamericana de Turismo (CCT);
- Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

También existen otro tipo de órganos especializados de la integración dentro de los que se encuentran entre otros, los siguientes: el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), la Comisión Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), Comisión Técnica de Telecomunicaciones de Centroamérica (CMTELCA); Centro de Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), y la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA).

Asimismo el SICA cuenta con una serie de instituciones regionales que apoyan a los esfuerzos de integración dentro de los que destacan entre otros, el Banco Centroamericano de Integración Centroamericana (BCIE), el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA), Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Centroamericano de Nutrición (INCAP).

También cuenta con un comité consultivo integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano.[37] La misión del Comité como instancia del Sistema de Integración Centroamericana es responder a los intereses y necesidades de la sociedad civil organizada en el ámbito regional, potenciando su capacidad de propuesta e incidencia en el proceso de integración. Promueve la participación efectiva de la población y asesora a la institucionalidad del SICA, contribuyendo a consolidar la paz, fortalecer la democracia y el desarrollo sostenible.

1.3.5 Los Subsistemas de Integración

Existen cuatro subsistemas del Sistema de Integración, que permitirán a Centroamérica fortalecerse como región.[38] Estos son los siguientes:

- Subsistema de Integración Social;
- Subsistema de Integración Económica;
- Subsistema de Integración Política;
- Subsistema de Integración Ambiental.

El SICA y sus subsistemas funcionan por medio de la coordinación entre los órganos e instituciones de integración de Centroamérica, para lograr así sus objetivos y asegurar el seguimiento de las políticas regionales sustentadas en la tutela, el respeto y la promoción de los derechos humanos de todos los centroamericanos.

La coordinación general o global de estos subsistemas es el eje fundamental para realizar la integración. Esta función ha sido asignada al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, y en forma permanente, a la Secretaría General del SICA (SG-SICA). Su función es asegurar el seguimiento de las decisiones y políticas regionales promoviendo la debida observancia y aplicación del Protocolo de Tegucigalpa.

1.3.5.a El Subsistema de Integración Social

El tratado marco de este sistema, ha sido el Tratado de Integración Social Centroamericano[39] en cuyo contenido, propiamente el artículo 6, se establecen los principios que informan este proceso de integración social. Se incluye en el inciso i) del Tratado la convivencia armónica con

el ambiente y el respeto a los recursos naturales como uno de los principios que deberá informar la integración. Además, se señala el "Propiciar en forma armónica y equilibrada el desarrollo social sostenible de los Estados Partes y de la Región en su conjunto, sustentado en la superación de la pobreza, la participación social y la protección del ambiente"[40] como objetivo fundamental.

1.3.5.b El Subsistema de Integración Económico

Es claro que la proliferación de organizaciones internacionales de corte integracionista, se debe a una cierta estrategia reactiva frente al incuestionable predominio de las grandes potencias económicas en un contexto de globalización de la economía.[41] Adicionalmente, la civilización y pautas de consumo actuales tienen claras consecuencias ambientales, que ponen en peligro la propia supervivencia de la humanidad.

Sin embargo, aunque se ha generado normativa ambiental en el seno de este tipo de organizaciones, la finalidad con la que las mismas han sido incluidas no es enteramente la protección del ambiente, sino más bien la equiparación de las condiciones básicas de la competencia, bien evitando el llamado *dumping* ecológico,[42] bien la proliferación de ilegítimas "medidas de efecto equivalente".

El Protocolo de Guatemala, asocia el objetivo del Subsistema al "desarrollo económico, social equitativo y sostenible de los países centroamericanos". Esto conlleva a pensar que la variable ambiental ha sido tomada dentro del SIECA. En la parte dispositiva del convenio, y en la medida en la que las cuestiones ambientales pudieran ser utilizadas como barreras, el Protocolo prohíbe "toda restricción de carácter cuantitativo y cualquier otra medida de efecto equivalente", estableciendo como objetivo la armonización de los reglamentos técnicos de la región para así evitar el dumping y otras formas de comercio desleal.

En cuanto al ambiente propiamente dicho, el artículo 35 del Protocolo establece: "En el campo de los recursos naturales y el medio ambiente, los Estados Parte convienen en desarrollar estrategias comunes, con el objetivo de fortalecer la capacidad de los Estados para valorizar y proteger el patrimonio natural de la región, adoptar estilos de desarrollo sostenible, utilizar en forma óptima y racional los recursos naturales del área, controlar la contaminación y restablecer el equilibrio ecológico, entre otros, mediante el mejoramiento y la armonización a nivel regional de la legislación ambiental nacional y el financiamiento y la ejecución de proyectos de conservación del medio ambiente".

1.3.5.c El Subsistema de Integración Política

Propiamente en el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y otras instancias políticas,[43] nada se menciona acerca de la armonización y creación de legislación regional en materia de ambiente. Sin embargo, también a nivel legislativo, en marzo de 1996, se constituyó la Comisión Interpalamentaria Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, conformada por los presidentes de las Comisiones Legislativas de todos los países miembros del SICA, con los siguientes objetivos:

"Artículo 2º-Objetivos: El presente régimen persigue los siguientes objetivos:

a) Examinar en forma permanente el estado de la legislación ambiental interna e internacional de los países del Istmo, así como los problemas que presenta su aplicación.
b) Contribuir a la formulación de una política legislativa nacional y regional para el perfeccionamiento de los sistemas jurídicos que en la actualidad protegen el ambiente en

los Estados Centroamericanos, incluido el derecho internacional, así como a su aplicación.
c) Velar porque la legislación ambiental sea un instrumento eficaz y eficiente para resolver la problemática que genera la protección del ambiente, tanto a nivel nacional como internacional.
d) Promover la cooperación para el tratamiento de los asuntos ambientales nacionales, subregionales, regionales y mundiales que conciernan al Istmo Centroamericano."

Esta Comisión cuenta con algunos órganos, como lo son la secretaría[44] y las subcomisiones ad-hoc[45] que se establezcan para el cumplimiento de ciertas funciones concretas. Además, cuenta con un Presidente, el cual tiene la representación de la Comisión.[46]

1.3.5.d El Subsistema de Integración Ambiental

Dentro del Subsistema Ambiental del SICA, podemos encontrar la Dirección General del Medio Ambiente. Esta dirección es el ente especializado de la Secretaría General del SICA en materia ambiental y realiza además labores de coordinación administrativa. Es igualmente el punto de enlace con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y sus Comités Técnicos.

1.4 La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

1.4.1 Antecedentes Históricos

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo fue creada dentro del marco de los Acuerdos del Plan de Paz de Esquipulas II, por los Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua durante la Cumbre Presidencial de Costa del Sol realizada en El Salvador, en febrero de 1989. Durante la Cumbre Presidencial realizada en San Isidro Coronado, Costa Rica, en diciembre de 1989, se firma el convenio constitutivo de la CCAD, el cual entra en vigencia el 14 de junio de 1990, luego de ser conocido por las Asambleas Legislativas de Centroamérica. Casi un año después, y reunidos en San Salvador, en julio de 1991, los Presidentes Centroamericanos, suscribieron el Protocolo al Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo para la adhesión de Panamá y Belice.[47]

El espíritu incluido en el convenio constitutivo fue el de reconocer la interdependencia de los países de la región y la necesidad de una cooperación regional para alcanzar el desarrollo sostenible. Se reconoció la necesidad de establecer un mecanismo regional de cooperación para la utilización racional de los recursos naturales, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico, buscando asegurar una mejor calidad de vida para los Centroamericanos.

Si se remonta a la situación histórica que vivía Centroamérica a finales de 1989, en donde recién cesan los conflictos armados, quizá el mayor reconocimiento que hacen los presidentes y la razón por la cuál nace la CCAD, radica como lo expresa su convenio constitutivo en reconocer que el ordenamiento regional del uso de los recursos naturales y el medio ambiente constituye un factor fundamental para el logro de una paz duradera.[48]

1.4.2 Objetivos

Según el artículo segundo del Convenio Constitutivo de la CCAD dentro de sus objetivos se encuentran los siguientes:

- "Valorizar y proteger el patrimonio natural de la región, caracterizada por su alta diversidad biológica y eco-sistemática;
- Establecer la colaboración entre los países centroamericanos en la búsqueda y adopción de estilos de desarrollo sostenible, con la participación de todas las instancias concernidas por el desarrollo.
- Promover la acción coordinada de las entidades gubernamentales, no gubernamentales e internacionales para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación, y el establecimiento del equilibrio ecológico;
- Gestionar la obtención de los recursos financieros regionales e internacionales necesarios para alcanzar los objetivos del presente régimen;
- Fortalecer las instancias nacionales que tengan a su cargo la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente;
- Auspiciar la armonización de los grandes lineamientos de política y legislación nacionales con las estrategias para un desarrollo sostenible en la región, particularmente incorporar las consideraciones y parámetros ambientales en los procesos de planificación nacional del desarrollo;
- Determinar las áreas prioritarias de acción, entre otras: educación y capacitación ambientales, protección de cuencas hidrográficas y ecosistemas compartidos, manejo de bosques tropicales, control de la contaminación en centros urbanos, importación y manejo de sustancias y residuos tóxicos y peligrosos, y otros aspectos del deterioro ambiental que afecten la salud y la calidad de vida de la población;
- Promover en los países de la región una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada."[49]

Los objetivos de la CCAD no se limitan únicamente al ámbito de gestión y coordinación, sino que como ente regional determina las áreas prioritarias de acción en materia ambiental, entre otras: educación y capacitación ambiental, protección de cuencas hidrográficas y ecosistemas compartidos, manejo de sustancias y residuos tóxicos y peligrosos y otros aspectos de deterioro ambiental que afecten la salud y la calidad de la vida de la población.[50]

Por su adhesión al SICA, la CCAD está llamada a actuar como un mecanismo regional de comunicación y coordinación en materia de ambiente y desarrollo, por lo que podríamos afirmar que es el órgano más importante del subsistema de integración ambiental. La CCAD busca promover la incorporación de variable ambiental en los demás subsistemas del SICA, tratando de potenciar un trabajo que promueva el desarrollo sostenible de la región.

1.4.3 Estructura Institucional

La CCAD está compuesta por las autoridades de ambiente y de los recursos naturales de los siete países de los gobiernos Centroamericanos "Consejo de Ministros"[51] quienes constituyen el organismo máximo de toma de decisión política.[52]

De Acuerdo a su Convenio Constitutivo,[53] la Comisión será auxiliada en sus funciones por las siguientes instancias: La Presidencia es ejercida por períodos de un año y se alterna de conformidad con el orden alfabético de los países miembros. Representa a la CCAD frente a terceros, convoca las reuniones de la Comisión, y las preside. Tiene la facultad de delegar en el Secretario las atribuciones que considere convenientes.

La Secretaría es una instancia ejecutiva con la responsabilidad de cumplir las resoluciones que le asigne la Comisión y su Presidente. Le corresponde ejecutar acuerdos, establecer planes de acción,

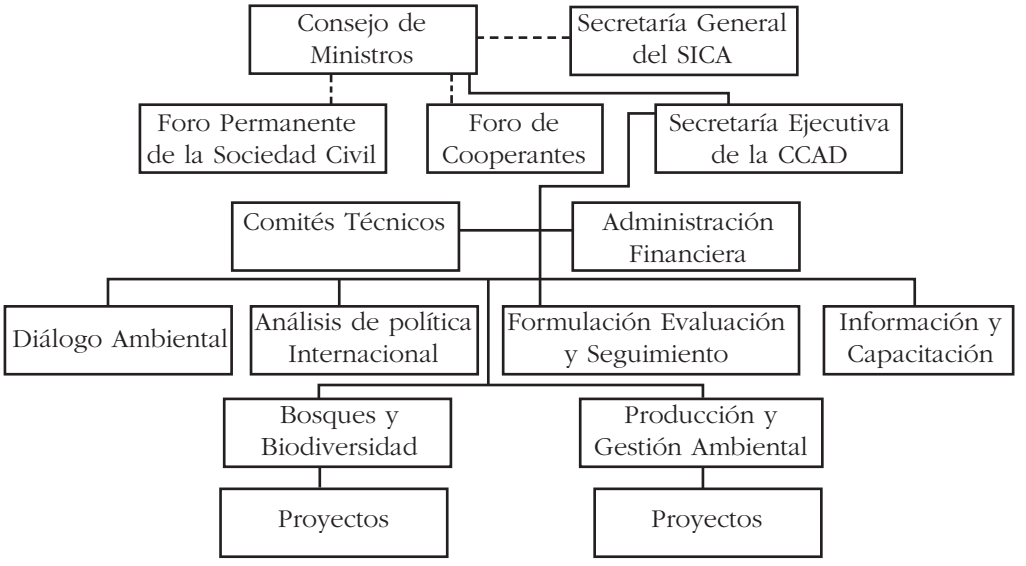
asesorar técnicamente a la CCAD, coordinar la cooperación técnica entre países y organismos multilaterales, representar a la Comisión cuando se le encomiende, administrar personal, coordinar acciones en el ámbito nacional con su punto focal y administrar el fondo dispuesto por el convenio constitutivo. La Secretaría es uno de los órganos más importantes por que es donde se canaliza una vasta información que va desde lo administrativo financiero a lo político y procedimental.

El Consejo de Ministros no está en el Convenio Constitutivo de la CCAD, sin embargo es la fuerza motora de la Comisión. Este es el órgano de mayor jerarquía que emite decisiones políticas en materia de ambiente para la región. Define los lineamientos de trabajo a seguir por la Secretaría.

Los Comités Técnicos[54] asesoran a la Comisión y ejecutan tareas específicas que le sean encomendadas por la misma. Son coordinados por el Secretario Ejecutivo de la CCAD. Los Comités realizan labores de asesoramiento al Consejo de Ministros de Ambiente en materia de biodiversidad; gestión de recursos hídricos; legislación, políticas y desarrollo institucional; cambio climático; comercio y medio ambiente; y gestión de la calidad ambiental. Lo anterior, podría decirse, que constituye su principal responsabilidad, además de darle seguimiento a las convenciones y acuerdos ambientales.

Conforme se fueron estableciendo los diferentes convenios regionales así se fueron estableciendo también algunos de los comités. Por ejemplo, el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central (1992), el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales (1993) y el Convenio Regional sobre Cambio Climático (1993) crean, respectivamente, los Consejos Centroamericanos de Áreas Protegidas, de Bosques y de Cambio Climático, como instancias asociadas a la CCAD, con mandatos específicos.

Algunos otros Comités Técnicos comenzaron como grupos de trabajo para atender compromisos o mandatos particulares, derivados de diferentes acuerdos del Consejo de Ministros, pero posteriormente, y dada la experiencia acumulada, han tenido continuidad como el Comité Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental.



Fuente: CCAD, 2003

1.4.4 El Foro Permanente de la Sociedad Civil

La CCAD ha contado con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional y de organismos no gubernamentales en el ámbito nacional y regional para desarrollar sus proyectos y actividades. Dándose con ello una apertura a la participación de la sociedad en la búsqueda de una agenda común en materia ambiental.

El Consejo de Ministros consciente de que el desarrollo sostenible no se puede dar sin la participación de la sociedad en el 2001, emitió un mandato para constituir el Foro de Sociedad Civil que constituye la máxima instancia de diálogo y consulta para la política ambiental de la región. Es un espacio abierto para que su participación pudiera tener carácter de permanente en todas las actividades de la CCAD.[55]

En la actualidad, el Foro Permanente de la Sociedad Civil, se encuentra conformado de manera permanente por nueve organizaciones regionales[56] representativas de los sectores campesino, indígenas, afrodescendientes, productores, industriales, comerciantes y transportistas todos miembros a su vez del consejo consultivo del SICA.

1.4.5 El Foro de Cooperantes

La CCAD, desde su nacimiento ha tenido relaciones con todo tipo de agencias multilaterales, países, Organizaciones no gubernamentales internacionales, fundaciones, instituciones académicas y de investigación. De esta forma se ha venido consolidando un grupo de cooperantes. Con este grupo, la relación ha sido más democrática y técnica, de manera que permite la real discusión de los temas ambientales prioritarios de la región. Lo anterior se ha visto fortalecido por el prestigio de transparencia y trabajo que la CCAD ha ganado a través de los años.

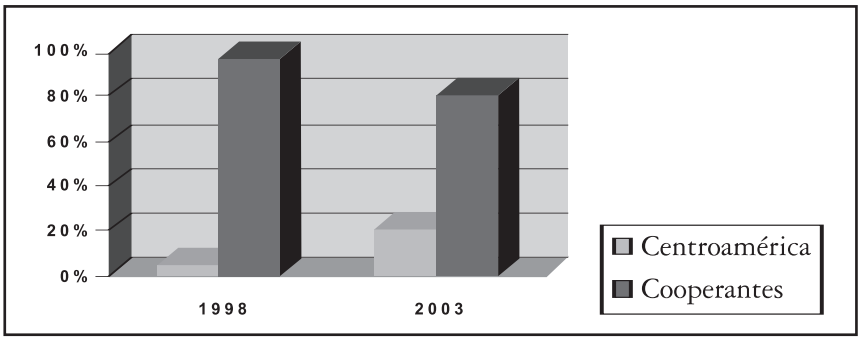
Así, en 1998, se contaba con 10 socios y algunos cooperantes, lo que hacía falta era un poco de organización. Se comenzó por realizar una agresiva campaña de acercamiento que constaba de visitas periódicas y reuniones anuales. La primera reunión de cooperantes se llevó a cabo en el 2000, en las instalaciones de la SG-SICA, San Salvador. Año con año se han venido llevando a cabo logrando con ello delinear mejor el trabajo integrado y compartir información que permite discutir con los cooperantes los avances y las dificultades del proceso.

1.4.6 Administración Financiera

La CCAD cuenta con Planes Anuales Operativos que identifican en forma ordenada los procesos y mecanismos a seguir. Esto ha permitido una mejor coordinación, control y optimización de los recursos y se ha constituido en garantía de transparencia en el manejo de los fondos.

Es importante destacar que a sus inicios, la SE-CCAD, dependía prácticamente de la comunidad internacional para su presupuesto de funcionamiento. Entre el 90 y el 95% del presupuesto provenía de esta fuente. Pero para 1998, esto empezó a cambiar, incrementándose el aporte económico de los propios países centroamericanos, casi en un 20%.

Evolución Presupuestaria por Fuente:



1.5 Marco Político Ambiental

Las Cumbres Presidenciales: Declaraciones, resoluciones y compromisos.

Antes de citar brevemente las Cumbres más importantes consideramos necesario poner de relieve que éstas tienen significativa importancia en el proceso de Integración Centroamericana, como órgano político principal en el desarrollo de la región, ya que es de aquí que se han derivado importantes decisiones políticas.[57] Las siguientes son decisiones que se han tomado en este ámbito.

VI Reunión Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Managua, Nicaragua, el 25 de marzo de 2004

Es conocida como la Declaración de Managua, tuvo como principal objetivo la instrucción de la Comisión Ejecutiva del Plan Puebla Panamá, para que en cierto período preparara el Plan de Acción del Desarrollo Agropecuario y Rural.

En este plan se incluye una perspectiva integral, incluyendo proyectos de infraestructura, medio ambiente y capacitación, dando énfasis al intercambio comercial. Asimismo el énfasis de esta comisión fue tomar las medidas necesarias para iniciar la implementación del Plan de Acción de la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible como el mecanismo para garantizar la transversalidad de este tema ambiental en el Plan Puebla Panamá. Se discute la importancia que conlleva el fortalecimiento de los vínculos culturales, económicos, comerciales y de cooperación mesoamericana, con el objeto de facilitar el progreso sostenido de los habitantes de la región.[58]

Reunión Binacional de Presidentes de Costa Rica y Nicaragua. San José, Costa Rica, 22 al 23 de julio de 2003

El producto de esta Reunión es la Declaración Conjunta de los gobiernos de Costa Rica y Nicaragua, éste fue firmado en la ciudad de San José, Costa Rica el día 23 de julio del año 2003. El objetivo de la declaración es el fortalecimiento, ampliación y concertación de la cooperación en el campo de los Asuntos Ambientales y de los Recursos Naturales. Los presidentes de ambos países suscribieron

el Convenio de Cooperación Ambiental y de Recursos Naturales Fronterizos, mediante el cual, entre otras cosas, constituyen la Comisión Binacional Ambiental.

Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de Centroamérica con el Presidente de España. San Salvador, El Salvador, 9 de julio de 2003

De aquí se deriva la Resolución Presidencial Desarrollo de un Plan Maestro del Golfo de Fonseca entre los Presidentes de las Repúblicas de El Salvador, Honduras, Nicaragua y el Presidente del Gobierno del Reino de España, en esta Resolución se acordó: colaborar en un Plan Maestro de Desarrollo del Golfo de Fonseca, que contemple el desarrollo de sectores como el turismo, el medioambiente y las infraestructuras.

Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de La Comunidad Europea, América Latina y El Caribe, Madrid, España, 17 de mayo de 2002

Con el objeto de desarrollar una sólida asociación estratégica se estableció el Compromiso De Madrid; donde los estados firmantes se comprometen trabajar juntos para contribuir al éxito de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible que se celebraría en Johannesburgo en agosto de 2002. Esperando entre sus resultados orientaciones para la acción que contengan compromisos globales en materia de desarrollo sostenible y asociación entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, y que reafirme los compromisos adquiridos en la Conferencia de Río de 1992 y la aplicación de la Agenda 21. El trabajo conjunto para proteger el medio ambiente con énfasis especial en la modificación de los modelos no sostenibles de producción y consumo, la conservación de la diversidad biológica, del ecosistema mundial y el uso sostenible de los recursos naturales.

Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno CARICOM-SICA-República Dominicana, Belice, 5 de febrero de 2002

Mediante una declaración conjunta, se convino intercambiar información y compartir experiencias sobre esfuerzos individuales y colectivos dirigidos a mejorar la calidad de vida de los pueblos, para promover el desarrollo sostenible, creando mayores oportunidades en educación, salud pública, vivienda, generación de empleo y la protección del medioambiente.

Se destacó la importancia de desarrollar acciones coordinadas que permitiesen enfrentar adecuadamente los desafíos de la situación económica global y particularmente sus efectos en las áreas económicas más sensibles.

XIX Cumbre de Presidentes Centroamericana. Panamá 12 de julio 1997 (Resolución sobre el Corredor Biológico Mesoamericano)

En el Marco del Cumplimiento de los Compromisos Ambientales de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Primer Ministro de Belice impulsan el Corredor Biológico Mesoamericano.[59] Se aprueba la propuesta presentada por la CCAD y por el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas (CCAP), para la implementación del Programa del Corredor Biológico Mesoamericano asumiendo los compromisos que corresponden a cada gobierno dentro del marco estratégico del programa. Se crea

un Fondo Centroamericano de Ambiente, (FOCADES) instando a los Ministros encargados del Medio Ambiente de Centroamérica a poner en operación el fondo e integrar su Junta Directiva.

Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible Managua, Nicaragua, 12 de octubre de 1994.

En este año se concretan procesos que ya habían sido iniciados. Los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Representante del Primer Ministro de Belice, reunidos en la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, coincidieron en una estrategia integral de desarrollo sostenible en la región. Esta opción se plasmaría en una estrategia nacional y regional, que se denominó la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) como una iniciativa integral centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecológico, que se concretó en un Programa de Acciones.

La ALIDES es una iniciativa de políticas que busca un cambio de esquema de desarrollo. Mediante la Alianza se reiteran y amplían los compromisos ya contraídos por los Estados para el nuevo proceso de desarrollo sostenible en el Istmo, se adoptan los siguientes compromisos: en legislación se encomienda a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que en consulta con las autoridades correspondientes de cada país, elabore un informe sobre el estado de avance y cumplimiento de los convenios regionales e internacionales que sobre materia de medio ambiente y recursos naturales han suscrito los Gobiernos Centroamericanos. En lo que se refiere a Recursos Naturales y Biodiversidad se instruye a las autoridades nacionales correspondientes para que apoyen:

a) El Corredor Biológico Mesoamericano, que fortalecerá el sistema nacional de áreas protegidas.
b) Centros de Biodiversidad y Jardines Botánicos en cada país a fin de promover la investigación sobre el uso y conservación de la biodiversidad.
c) Elaborar un listado centroamericano de especies de flora y fauna en peligro de extinción a través de las autoridades nacionales. También se le da énfasis entre otros, al ordenamiento territorial, a la evaluación de impacto ambiental, a los recursos forestales, agua, aire, suelo, energía.

Reunión Extraordinaria de Presidentes Centroamericanos con Estados Unidos de América, Miami, Florida, 10 de diciembre de 1994

A esta Cumbre se le conoce como la Cumbre de las Américas. Estados Unidos y Centroamérica declaran por medio de la Declaración CONCAUSA su compromiso político de cooperar en las siguientes áreas: conservación de biodiversidad, energía y desarrollo económico sostenible.[60]

Cumbre XV Presidentes, Guácimo, Costa Rica 20 de agosto de 1994. Declaración de Guácimo

Los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, con la presencia del Primer Ministro de Belice, evaluaron el entorno centroamericano, y el significativo avance en el logro de la paz y la consolidación de la democracia en la región. Coinciden en que las nuevas circunstancias imponen un nuevo rumbo y deciden adoptar una estrategia integral de desarrollo sostenible. En el breve tiempo transcurrido desde los primeros acuerdos de Esquipulas, los centroamericanos han logrado contener casi por completo la violencia política que arrastraba a varios países de la región; se han establecido y renovado las democracias; se ha fortalecido el respeto a los

derechos humanos y definido el nuevo sistema de integración regional. Se reconoce el carácter único e indivisible del patrimonio natural de Centroamérica y se asume la responsabilidad de conservarlo.

2. El Marco Legal Ambiental Centroamericano

2.1 El Derecho Ambiental en Centroamérica

La legislación ambiental en Centroamérica no es nueva así como no son nuevos los problemas que enfrenta la sociedad por conservar y utilizar racionalmente los recursos naturales. Los pueblos indígenas se regían por leyes consuetudinarias que regulaban el uso de los recursos. Luego en el período de la conquista en 1502 los españoles impusieron nuevos métodos para regular las aguas y los suelos. Esta práctica continuó durante la conformación de las repúblicas en Centroamérica hasta la fecha.

Entonces se puede afirmar que el crear leyes para normar la utilización de los recursos naturales no es algo nuevo, lo que es nuevo es el surgimiento de una rama del derecho denominada, con mayor fuerza a partir de 1972 (Estocolmo), como Derecho Ambiental.

En Centroamérica cada vez fue más latente la necesidad de abordar por medio del derecho las medidas precisas para alcanzar un desarrollo sostenible. A partir de 1992 con la puesta en marcha de la Agenda 21[61] que propone un marco operativo general para el logro del desarrollo sostenible la región comienza en una efervescencia de creación de leyes en dos fases preparativo a Río 92 y después de Río 92.

En 1994, los gobiernos Centroamericanos suscriben la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) como estrategia regional orientada a que los siete países que conforman el istmo trabajen coordinadamente en lo político, económico, social, educativo, cultural y ambiental en busca del desarrollo sostenible.[62] El gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica se convirtió en el primer socio extraregional al firmar en 1994 la Declaración Conjunta Centroamérica-EEUU (CONCAUSA) incluyendo un componente de legislación ambiental.

En la región ha predominado un enfoque sectorial tendiente a dar un tratamiento separado a los recursos naturales. Se ha legislado sobre asuntos relacionados con la protección de la fauna, de flora de los bosques y del agua. Se ha tratado de regular las actividades contaminantes desde diferentes frentes: el de la salud, del ser humano, el de la protección al ambiente, el de la agricultura. Se olvida así, la necesidad de un Derecho Ambiental en donde los elementos estén interconectados de manera integral y respondan a ecosistemas. Esfuerzos tendientes a buscar este carácter sistemático han llevado a los siete países de la región a promulgar, a partir de los años noventa sus leyes de ambiente.

En un inicio la legislación ambiental del Istmo buscó mecanismos más represivos como sanciones económicas y prisión. A finales de los noventa pareciera que existe un leve cambio sobre todo en países como Costa Rica, Panamá y Belice en donde se buscan mecanismos preventivos del daño ambiental. La práctica ha demostrado que en la mayoría de los casos, la sanción a posteriori de una actuación contra el ambiente no resulta eficaz y en raras ocasiones se pueden compensar los daños. Incluso existe el dicho común de que es más fácil violar la ley ambiental que pedir el permiso correspondiente ya que las sanciones no causan el impacto deseado.

Es el Derecho Ambiental el que regula las conductas de los ciudadanos para prevenir un daño al ambiente. Al ser este parte de un derecho público por excelencia, debe responder a los intereses de la colectividad y no solo a intereses particulares. En Centroamérica, a pesar de los esfuerzos notorios que se realizan por el desarrollo de un Derecho Ambiental, la legislación sigue siendo variada, dispersa y algunas veces confusa, prestándose para traslapes institucionales.

2.2 La Tutela Constitucional del Ambiente

Desde los años ochenta, cada país de la región ha sufrido varias reformas para incluir la variable ambiental en sus Constituciones. A pesar de que las características de su tratamiento no son iguales se deducen orientaciones generales. Por ejemplo en Nicaragua, Panamá y Costa Rica se reconoce con claridad el derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Existe, además, una declaración de demanialidad para los recursos estratégicos de la nación: aguas, zona marítima, plataforma continental, espacio aéreo, subsuelo, recursos naturales no renovables. El texto que presenta mayores avances es el de la Constitución de Panamá (1972 y reformas) que dedica una sección completa denominada "Del Régimen Ecológico", en donde se establece como deber fundamental del Estado el garantizar un ambiente sano y el equilibrio ecológico. Incluye además el deber de prevenir la contaminación del ambiente y la obligación de reglamento, el aprovechamiento de la fauna, bosques, tierras y aguas.

En el caso de Honduras, la Constitución de 1982 reconoce el derecho a la protección de la salud y la obligación del Estado de conservar el ambiente. Se declara de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de los recursos naturales y señala que el Estado reglamentará su aprovechamiento, de acuerdo con el interés. La reforestación del país y la conservación de bosques se declara de conveniencia nacional y de interés colectivo.

Nicaragua, en su Constitución de 1987 y sus Reformas de 1995, también ha seguido esta línea al establecer el derecho de los nicaragüenses a la salud y la obligación del Estado de cumplir con esta tarea. En su artículo 60 establece el derecho de los nicaragüenses a un ambiente saludable, para lo cual el Estado tiene la obligación de preservar, conservar y rescatar el medio ambiente y los recursos naturales. La Constitución establece además, el deber del Estado de desarrollar materialmente al país, suprimir el atraso, mejorar las condiciones de vida del pueblo y realizar una distribución cada vez más justa de la riqueza (artículo 98). El artículo 102 establece que la preservación del ambiente, la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado, aunque éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera.

En El Salvador, la Constitución de 1983 declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales; mientras que en Guatemala la Constitución del mismo año declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural.
En Costa Rica, la Constitución de 1949 fue reformada en su artículo 50 en 1994, e indica el derecho de todo ciudadano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Establece además que las personas están legitimadas para denunciar los actos que infrinjan el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y para reclamar la reparación del daño causado, siendo el Estado el que garantice, defienda y preserve ese derecho. En este sentido ya el voto de la Sala Constitucional en sentencia número 2233-93 establecía "que en el Derecho Ambiental, el presupuesto procesal de legitimación tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales, toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas

que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde a que los modernos tratadistas denominan el interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde dentro de todos los miembros de una categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran". En este sentido, cualquier persona que se sienta afectada en su derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y que pueda articular con claridad su interés, está legitimado para denunciar. Estas reformas fueron el fruto del desarrollo de la agenda ambiental en el ámbito internacional y regional y de la participación de la sociedad.

Lo más importante es que a la fecha todos los países centroamericanos cuentan con textos en sus constituciones, en donde se introduce en forma variada los conceptos de derecho a un ambiente sano, derecho a la salud y protección al ambiente. También se deja clara la responsabilidad del Estado como el rector de garantizar estos derechos.

Matriz de Textos Constitucionales en Materia de Ambiente de Centroamérica[63]

País	Artículo	Contenido
Belice (1981)		No se encontraron dentro del texto Constitucional artículos relacionados directamente al tema.
Costa Rica (1949, Reforma de 1994)	Artículo 50	Derecho subjetivo de toda persona a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
	Artículo 21	La vida humana es inviolable.
	Artículo 46	Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente (...).
	Artículo 89	Entre los fines culturales de la República están; proteger las bellezas naturales (...).
El Salvador (1983)	Artículo 117	Declaración de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados. La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio serán objeto de leyes especiales.
Guatemala (1983)	Articulo 64	Se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural.
	Artículo 97	Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico: El Estado, las municipalidades y los

Guatemala (1983)	Artículo 125	habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.
	Artículo 126	Explotación de los recursos naturales no renovables. Se declara de utilidad y necesidad públicas, la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables.
	Artículo 127	Reforestación. Se declara de urgencia Nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques. La Ley determinará la forma y requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación (...)
		Los bosques y la vegetación en las riberas de los ríos y lagos, y en las cercanías de las fuentes de aguas, gozarán de especial protección.
		Régimen de Aguas. Todas las aguas son bienes de dominio público inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia.
Honduras (1995)	Artículo 145	Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Es deber de todos participar en la promoción y preservación de la salud personal y de la comunidad.
	Artículo 146	El Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas.
		Corresponde al Estado por medio de sus dependencias y de los organismos constituidos de conformidad con la Ley, la regulación, supervisión y control de los productos alimenticios, químicos, farmacéuticos y biológicos.
	Artículo 340	Se declara de utilidad y necesidad pública, la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la Nación. El Estado

Honduras (1995)		reglamentará su aprovechamiento, de acuerdo con el interés social y fijará las condiciones de su otorgamiento a los particulares. La reforestación del país y la conservación de bosques se declara de conveniencia nacional y de interés colectivo.
Nicaragua (1987, reforma 1995)	Artículo 59 Artículo 60 Artículo 102	Los nicaragüenses tienen derecho, por igual, a la salud. El Estado establecerá las condiciones básicas para su promoción, protección, recuperación y rehabilitación. Corresponde al Estado dirigir y organizar los programas servicios y acciones de salud y promover la participación popular en defensa de la misma. Los ciudadanos tienen la obligación de acatar las medidas sanitarias que se determinen. Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable; es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales. La preservación del ambiente, la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; aunque éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera.
Panamá (1972 y reformas)	Artículo 114 Artículo 115 Artículo 116	Régimen Ecológico. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana. El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas. El Estado reglamentará, fiscalizará y

Panamá (1972 y reformas)		aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia. La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales.
	Artículo 117	La preservación del ambiente, la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; aunque éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera.

2.3 Las leyes generales de ambiente y organización administrativa

Queriendo pasar de la sectorialidad a un marco más sistemático que respondiera a las necesidades de una población creciente en materia ambiental nace, en los años noventa, una serie de leyes marco de ambiente que vienen a delinear un importante avance en materia de legislación ambiental. A continuación se presenta un cuadro con estas leyes:

País	Número y Fecha	Contenido
Belice	Chapter 328. 1992. Edición revisada 2000. Chapter 220. Edición revisada del 2000 Chapter 213. Edición revisada del 2000	Environmental Protection Act Wildlife Protection Act Forest Act Otros
Costa Rica	No.7554 del 4 de octubre de 1995	Ley Orgánica del Ambiente
El Salvador	Tomo 339, No.79 del 4 de mayo de 1998.	Ley de Medio Ambiente de El Salvador
Guatemala	Decreto 68-86.	Ley de Protección y Mejora del Medio Ambiente

Honduras	No.104-93 del 30 de junio de 1993.	Ley General del Ambiente
Nicaragua	No.217 del 27 de marzo de 1996	Ley General de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales.
Panamá	No. 41 del 1 de julio de 1998.	Ley General de Ambiente de la República de Panamá

Fuente: Aguilar, G., 2001

2.3.1 Belice

Belice obtuvo su independencia del Reino Unido, el 21 de setiembre de 1981 y se rige por el sistema Inglés de *Common Law*. El gabinete de gobierno es nombrado por el Gobernador General[64] con el consejo del Primer Ministro. El Ministerio de Recursos Naturales, Ambiente Comercio e Industria de Belice está compuesto por seis departamentos: Comercio e industria, Tierras e Inspección, Geología y Petróleo, Forestal, Ambiente y Meteorología. Su misión es el mejorar la calidad de vida de los beliceños por medio de un manejo responsable de los recursos naturales y la regulación del ambiente e industria para alcanzar el desarrollo sostenible de Belice.

Belice no cuenta con una ley marco de ambiente sino con una serie de leyes sectoriales conocidas como decreto (Act) dentro de las cuales se puede encontrar, entre otras: Environmental Protection Act, Wildlife Act, Wildlife Protection Act- Subsidiary, Environmental Impact Assessment Regulations, Forest Act, Forest Act- Subsidiary, Fisheries Act, Private Forest (conservation) Act, Land Development Authority Act, Coastal Zone Management Act, Land Utilization Act, National Lands Act y National Park System Act.

Belice creó su Ley de Protección Ambiental (Environmental Protection Act) en 1992. La administración de esta ley y sus regulaciones está a cargo del Ministerio encargado de este tema bajo un Departamento de Ambiente.

Dentro de las funciones del Departamento están, entre otras, el ser responsable de una evaluación continua de los recursos naturales y la contaminación; asegurar la protección y uso racional de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras; emitir las licencias necesarias para actividades que podrían causar contaminación; promover la investigación, información y la educación para prevenir la contaminación.

Esta Ley aborda, en su segunda parte, el tema de prevención y control de la contaminación del ambiente. Se indica que el Ministerio podría, después de consultar con el Departamento, elaborar regulaciones para especificar los niveles permitidos de emisiones; descarga o depósito de contaminantes; o la emisión de ruidos en cualquier área, segmento o elemento del ambiente dentro de la cual la emisión, descarga o depósito es prohibido o restringido.

Prohíbe el "dumping" entendido como la descarga deliberada al mar desde barcos, aeronaves, tanques, naves flotantes u otras embarcaciones marinas, estructuras hechas por el ser humano e incluye el depósito por incineración u otra degradación térmica de cualquier sustancia, con algunas excepciones que pueden ser vistas en el cuerpo de la ley.[65]

Su apartado quinto regula todo lo relacionado con la evaluación de impacto ambiental indicando que cualquier persona que tenga intención de desarrollar cualquier proyecto, programa o actividad que pudiese afectar el ambiente significativamente deberá realizar un estudio de impacto ambiental que deberá ser realizado por una persona calificada y deberá someterlo al Departamento para su evaluación y recomendaciones.

Finalmente, se refiere a la investigación, procedimientos y penalidades generales por infracciones a la ley. Se indica que cualquier violación a la ley debe reportarse al Departamento para investigación. Esta sección es bastante detallada en cuanto procedimientos y responsabilidades dentro de la ley. La Ley trata el tema de contaminación en forma profunda incluyendo inclusive una lista de sustancias peligrosas y la tipificación de los delitos por actos de contaminación, sus procedimientos y sanciones.

La materia de recursos naturales es legislada por medio de diferentes leyes, entre otros, el Wildlife Protection Act, el Forest Act, Fisheries Act, Costal Zone Management Act y The National Park System Act. Por ejemplo, dentro de lo regulado en materia de vida silvestre se tratan los temas como control de la cacería, permisos para importación y exportación, licencias y pagos, ofensas y penalidades por incumplimiento de la ley.

En materia forestal, el Forest Act entiende por productos forestales la madera, trozas, leña, carbón vegetal y sus extractos, chicle, hule y otro latex, goma, resinas y especies, drogas, hojas, fibras, material de paja derivado de árboles o plantas silvestres; árboles, plantas vivas o muertas y todas sus partes, incluyendo pastos; animales silvestres vivos o muertos o sus productos; los siguientes productos cuando son extraídos de reservas forestales, tierra, rocas, pasto, arena, coral, y productos de minas y canteras que el Ministerio puede declarar, de tiempo en tiempo, como productos forestales.

El Forest Act señala adicionalmente los asuntos relacionados con la aplicación de regulaciones sobre tierras privadas, el poder de los oficiales forestales, la recuperación de dinero adeudado al gobierno y depósito de productos forestales. En su parte final indica las sanciones y penalidades por actuaciones contra la ley tales como la posesión ilegal de productos forestales, la remoción de linderos o marcas, estipulando incluso órdenes para el pago de daños causados.

2.3.2 Costa Rica

La Ley Orgánica del Ambiente de 1995 tiene como objetivo dotar a los costarricenses y al Estado de los instrumentos necesarios para conseguir un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Declara al ambiente como patrimonio común de los habitantes, de utilidad pública e interés social.

La Ley contiene un capítulo dedicado a la participación ciudadana, en donde se crean los consejos regionales ambientales como instancia desconcentrada adscrita al Ministerio del Ambiente y Energía, encargada de analizar, discutir, denunciar y controlar las actividades y proyectos en materia ambiental. Promueve la educación ambiental como un mecanismo para adoptar una cultura ambiental y alcanzar el desarrollo sostenible.

Contempla temas tales como impacto ambiental, protección y mejoramiento del ambiente en asentamientos humanos, ordenamiento territorial, clasificación de áreas silvestres protegidas,

recursos marinos costeros y humedales, diversidad biológica, recurso forestal, aire, agua, suelo, recursos energéticos, contaminación, producción ecológica. Se organiza administrativamente mediante un Consejo Nacional Ambiental que es un órgano deliberativo y de consulta con funciones de asesoramiento al Presidente de la República en materia ambiental. Se crea además, una Secretaría Técnica como un órgano de desconcentración máxima del Ministerio del Ambiente encargado, entre otros, de ver los temas de evaluación de impacto ambiental.

Cuenta con un capítulo de sanciones y se crea la figura del contralor ambiental encargado de velar por la aplicación correcta de la ley y de un tribunal ambiental administrativo, quienes conocen y resuelven en sede administrativa las denuncias presentadas.

A pesar de que la Ley Orgánica del Ambiente es de 1995, el Ministerio del Ambiente de Costa Rica se creó en 1990, con la función de formular, planificar y ejecutar las políticas relativas a recursos naturales, energía, minas y protección del ambiente.

2.3.3 El Salvador

El Salvador crea su Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales en 1997 con el objeto de cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental y formular y coordinar las políticas nacionales sobre el ambiente. La Ley del Medio Ambiente de El Salvador es la más novedosa de la región (aprobada en 1998). Tiene por objeto desarrollar las disposiciones de la Constitución de la República, que se refieren a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente; el uso sostenible de los recursos naturales que permitan mejorar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones; normar la gestión ambiental, pública y privada y la protección ambiental como obligación básica del Estado, los municipios y los habitantes en general; y asegurar la aplicación de los tratados o convenios internacionales celebrados por El Salvador en esta materia.[66]

Se establecen los principios para una política del medio ambiente que deberá ser renovada cada cinco años. Se declara de interés social la protección y mejoramiento del medio ambiente delegando al Gobierno la responsabilidad de introducir medidas que den una valoración económica al medio ambiente, asignando los derechos de explotación de los mismos de forma tal que el ciudadano al adquirirlos, los use con responsabilidad y de forma sostenible.

Se crea un Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente coordinado por el Ministerio, las unidades ambientales en cada Ministerio y las instituciones autónomas y municipales. Se le conoce como SINAMA y tiene como finalidad establecer, poner en funcionamiento y mantener en las entidades e instituciones del sector público los principios, normas, programación, dirección y coordinación de la gestión ambiental del Estado.[67] Se determinan como instrumentos de la política del medio ambiente los siguientes: El Ordenamiento Ambiental dentro de los Planes Nacionales o Regionales de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial; la evaluación ambiental; la información ambiental; la participación de la población; los Programas de Incentivos y Desincentivos Ambientales; el Fondo Ambiental de El Salvador y cualquier otro programa de financiamiento de proyectos ambientales; la ciencia y tecnología aplicadas al medio ambiente; la educación y formación ambientales; la estrategia nacional del medio ambiente y su plan de acción.

El tema de control de la contaminación es abordado en su Título V indicando que toda persona debe evitar las acciones deteriorantes del medio ambiente, para prevenir, controlar, vigilar y denunciar ante las autoridades competentes la contaminación que pueda perjudicar la salud, la calidad de vida de la población y los ecosistemas, especialmente las actividades que provoquen contaminación de la atmósfera, el agua, el suelo y el medio costero marino. Enfatiza el tema de la protección de recursos hídricos, medio costero-marino, suelos, prevención de desastre ambiental, riesgo ambiental y materiales peligrosos.

En su parte II de los Recursos Naturales introduce la obligación a los Ministerios de Hacienda, Economía y el Banco Central de Reserva, en coordinación con el de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de asignar a los recursos naturales una valoración económica e incorporarlos en las cuentas nacionales. Se establecen las medidas para licencias, concesiones o permisos de recursos naturales, incluidas la diversidad biológica y toca el tema de la seguridad sobre biotecnología. Se crea el Sistema de Áreas Naturales Protegidas, el cual estará constituido por aquellas áreas establecidas como tales con anterioridad a la vigencia de esta ley y las que se creasen posteriormente.

En forma innovadora, no solo presenta la tradicional sección de sanciones que todo tipo de ley ambiental centroamericana ha incorporado, pero incluye medidas preventivas. En este sentido se establece que las medidas preventivas deben ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto. El Ministerio podrá adoptar, en cualquier momento, las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiese recaer, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y los previsibles daños al medio ambiente y los ecosistemas. Se establece la responsabilidad civil en materia ambiental indicando que el Estado, entes descentralizados y toda persona natural o jurídica que por acción u omisión deteriore el medio ambiente, está obligado a reparar los daños y perjuicios ocasionados.

2.3.4 Guatemala

La Ley de Protección y Mejora del Medio Ambiente de Guatemala tiene por objeto velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y la calidad del medio ambiente para mejor la calidad de vida de sus habitantes.[68] Aborda temas tales como contaminación atmosférica, calidad del aire, el mantenimiento del sistema hídrico, adecuado uso de los recursos minerales, control de la contaminación por ruido, contaminación visual y conservación y protección de los sistemas bióticos. Se crea una Comisión Nacional del Medio Ambiente que depende directamente de la Presidencia de la República y su función es asesorar y coordinar todas las acciones a la formulación y aplicación de la política nacional.

Contiene un capítulo dedicado a infracciones, sanciones y recursos, en donde se concede acción popular para denunciar ante la autoridad, todo hecho, acto u omisión que genere contaminación, deterioro, pérdida de recursos naturales o afecte los niveles de calidad de vida. El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala es el de más reciente creación en la región al ser constituido en el año 2000. De acuerdo con su ley de creación, es la entidad pública encargada de formular y ejecutar las políticas relativas a su ramo, cumplir y hacer que se cumpla el régimen concerniente a la conservación y protección; sostenibilidad y mejoramiento del ambiente y los recursos naturales en el país; y el derecho humano a un

ambiente saludable y ecológicamente equilibrado, debiendo prevenir la contaminación del ambiente, disminuir el deterioro ambiental y la pérdida del patrimonio natural.

2.3.5 Honduras

A la Secretaría de Ambiente y Recursos Naturales de Honduras le corresponde todo lo relacionado con la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de políticas relacionadas con la protección y aprovechamiento de los recursos hídricos, las fuentes nuevas y renovables de energía, minería, hidrocarburos, todo lo relacionado con las políticas de ambiente como control a la contaminación y evaluación de impacto ambiental, y los asuntos concernientes a recursos naturales como áreas naturales protegidas, flora y fauna. La Secretaría cuenta para su dirección con dos subsecretarías, la Subsecretaría de Ambiente y la Subsecretaría de Recursos Naturales.

La Ley General del Ambiente de Honduras de 1993 declara de interés público el ordenamiento integral del territorio nacional considerando los aspectos ambientales y los factores económicos, demográficos y sociales. Tiene como objetivos específicos, entre otros, propiciar un marco adecuado que permita orientar las actividades agropecuarias, forestales e industriales hacia formas de explotación compatibles con la conservación y uso racional y sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente en general; establecer los mecanismos necesarios para el mantenimiento del equilibrio ecológico, permitiendo la conservación de los recursos; establecer los principios para una eficiente gestión; implantar la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), para la ejecución de proyectos públicos o privados potencialmente contaminantes o degradantes.

Otros objetivos que busca la Ley son la promoción de la participación de los ciudadanos en los proyectos ambientales, el fomento de la educación y la investigación, así como elevar la calidad de vida de los pobladores. Se crea la Procuraduría del Ambiente, que dependerá de la Procuraduría General de la República y quien por delegación representa administrativa y judicialmente los intereses del Estado en materia ambiental.

La Ley da un importante papel a las Municipalidades como entes rectores en el ámbito local de la protección ambiental y el adecuado uso de los recursos naturales. Por ejemplo, las municipalidades en su jurisdicción territorial tomarán las medidas específicas de control de la contaminación ambiental según las condiciones naturales, sociales y económicas imperantes. Trata temas como contaminación, aguas continentales y marítimas, protección de la naturaleza, flora, fauna silvestre, bosques, usos agrícolas, pecuarios y forestales, usos urbanos e industriales, recursos marino costeros, atmósfera, mineras e hidrocarburos, residuos sólidos y orgánicos y productos agroquímicos tóxicos y peligrosos. En su capítulo III aborda el tema del patrimonio histórico, cultural y recursos turísticos determinando que el patrimonio antropológico, arqueológico, histórico, artístico, cultural y étnico, así como su entorno natural, están bajo la protección del Estado. Las etnias autóctonas tendrán especial apoyo estatal en relación con sus sistemas tradicionales de uso integral de los recursos naturales renovables.

Se establece la necesidad de realizar evaluaciones de impacto ambiental y se delegan las acciones de control y vigilancia a la Municipalidades y entes del Estado con competencia en materia ambiental. Se establecen las sanciones por delitos o infracciones administrativas y se

señala a la Controlaría General de la República con la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la ley.

2.3.6 Nicaragua

En 1990, Nicaragua contaba con una Comisión Nacional del Ambiente y Ordenamiento Territorial, órgano Asesor de la Presidencia de la República. El Ministerio de Ambiente y de Recursos Naturales de Nicaragua conocido como MARENA fue creado en 1994, como ente coordinador y director de la política del Estado y promotor del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

La Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales de Nicaragua es de 1996 y tiene como objeto establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran, asegurando su uso racional y sostenible, de acuerdo a lo señalado en su Constitución Política.[69] Crea la Comisión Nacional del Ambiente como un foro de concertación de las políticas ambientales que funciona como instancia de coordinación entre el Estado y la Sociedad Civil.

Nombra al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales como el responsable de hacer cumplir la ley y como ente regulador de la política del Estado. Crea una Procuraduría del Ambiente que tiene como funciones, ejercer las acciones y representación del interés público, con carácter de parte procesal, en todos aquellos juicios por infracción a las leyes ambientales y las demás acciones previstas en la Ley, en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia y en las demás leyes pertinentes.

Señala como instrumentos de gestión ambiental: la planificación y legislación, el ordenamiento ambiental del territorio, las áreas protegidas, los permisos y evaluaciones del impacto ambiental, el Sistema Nacional de Información Ambiental, la educación, divulgación y desarrollo científico y tecnológico, los incentivos, las inversiones públicas, el Fondo Nacional del Ambiente y la declaración de áreas contaminadas y de emergencias ambientales.

Bajo el título tercero denominado "De los Recursos Naturales", estipula que estos recursos son patrimonio nacional; su dominio, uso y aprovechamiento son regulados por ley y el Estado podrá otorgar derecho a aprovecharlos por concesión, permisos, licencias y cuotas. Con relación a la biodiversidad y el patrimonio genético nacional se establece el deber del Estado y de todos sus habitantes de velar por la conservación y aprovechamiento de la diversidad biológica y del patrimonio genético nacional. En el caso de los pueblos indígenas y comunidades étnicas que aportan recursos genéticos, el Estado garantizará que dicho uso se concederá conforme a condiciones determinadas en consultas con ellos. Por Ministerio de la Ley se determina que quedan registradas y patentadas a favor del Estado y del pueblo nicaragüense, para su uso exclusivo o preferente, los germoplasmas y cada una de las especies nativas del territorio nacional, particularmente las endémicas.

Declara el agua en cualquiera de sus estados de dominio público gozando de prioridad el consumo humano y los usos públicos. Su uso, manejo y aprovechamiento deberá realizarse con base sostenible y de acuerdo a planes de manejo que garanticen la conservación de los

mismos. Regula aspectos relacionados con autorizaciones y concesiones para el uso del recurso hídrico. Trata además el tema de recursos forestales, recursos naturales no renovables, calidad ambiental, contaminación de la atmósfera agua y suelo y residuos peligrosos, entre otros.

En su parte final incluye el tema de competencias, acciones y sanciones en materia administrativa y judicial. Contiene el tema de la responsabilidad civil indicando que toda persona que por acción u omisión deteriore el ambiente, está obligada a reparar los daños y perjuicios que ocasionen a los recursos ambientales, al equilibrio del ecosistema, a la salud y calidad de vida de la población.[70]

2.3.7 Panamá

La Ley General del Ambiente tiene por objeto la administración del ambiente como una obligación del Estado y establece los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible.[71]

Establece los principios para la política nacional del ambiente y crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) como la entidad autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente. Adicionalmente, creó el Consejo Nacional del Ambiente que estará integrado por tres Ministros de Estado, designados por el Presidente de la República. Dentro de sus funciones apoya a la ANAM y entre otros, recomienda al consejo del gabinete sobre la política nacional de ambiente y de uso sostenible de los recursos naturales.

Se crea el Sistema Interinstitucional del Ambiente conformado por las instituciones públicas sectoriales con competencia ambiental estableciendo la obligación de impulsar mecanismos de coordinación, consulta y ejecución entre sí, siguiendo los parámetros de la ANAM. Asimismo, se conforma la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, como órgano de consulta de la ANAM para la toma de decisiones de transcendencia nacional e intersectorial. En el ámbito se crean las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales del ambiente, con participación de la sociedad civil, para analizar los temas ambientales.

Se establecen como instrumentos de gestión ambiental el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental y establece normas de calidad ambiental. Determina un sistema de control, supervisión y fiscalización ambiental y promueve la investigación, educación y derecho a la información en materia ambiental. Señala como deber del Estado y de la sociedad civil, adoptar medidas para prevenir y enfrentar e informar acerca de los desastres ambientales. Introduce la obligación del Estado de valorar en términos económicos, sociales y ecológicos, el patrimonio ambiental y natural de la Nación, y establecer, como cómputo complementario de la Cuenta Nacional, el valor de dicho patrimonio.

Dentro de los temas de gestión ambiental aborda los temas de desechos peligros, sustancias potencialmente peligrosas, protección a la salud. Declara los recursos naturales como bienes de dominio público y de interés social y crea el sistema de áreas protegidas. Regula temas como uso de suelos, calidad del aire, patrimonio forestal del Estado, recursos hídricos, hidrobiológicos, energéticos, minerales, marino-costeros y humedales.

En el título VII se regulan temas relacionados con las Comarcas y pueblos indígenas. Se establece que la ANAM coordinará, con las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, todo lo relativo al ambiente y a los recursos naturales existentes en sus áreas. Además, se establece la obligación del Estado de respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales, que entrañen estilos tradicionales de vida relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, promoviendo su más amplia aplicación, con la participación de dichas comunidades, y fomentará que los beneficios derivados se compartan con éstas equitativamente.

Desarrolla los temas de infracciones administrativas, la acción civil resarcitoria por daño ambiental, el delito ecológico y las funciones del Ministerio Público en materia ambiental.

País	Fecha de Creación	Ministerio
Belice	Environmental Protection Act 1992. Departamento de Ambiente.	Ministerio de Recursos Naturales, Ambiente, Comercio e Industria.
Costa Rica	Ley 7152 del 4 de junio de 1990.	Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE)*.
El Salvador	Decreto Ejecutivo No. 27 del 16 de mayo de 1997.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).
Guatemala	Organismo Legislativo. Decreto No. 90-2000 del 30 de noviembre del 2000.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).
Honduras	Decreto Legislativo 218-96 del 17 diciembre de 1996. Decreto 52-97 de la Gaceta del 22 de mayo de 1997.	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA).
Nicaragua	Decreto 1-94 del 10 de enero de 1994.	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA).
Panamá	Ley 21 del 16 de diciembre de 1986.Ley 41 del 1 de julio de 1998.	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE) Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM).

* Nota: Creado como Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM)
Fuente: Aguilar, G.

2.4 Leyes Sectoriales de Ambiente

En las secciones anteriores se ha dado un panorama sobre la introducción del componente ambiental en las Constituciones de los países centroamericanos y las leyes marco de ambiente. Sin embargo, es necesario, aunque no objeto del presente capítulo, mencionar que existe otro conjunto de leyes que trata el tema ambiental según la materia o el uso que se le dé al recurso.

Las leyes ambientales empiezan a surgir en Centroamérica después de los conflictos bélicos que duraron más de cuarenta años, firmándose a mediados de los años noventa el último acuerdo de paz.

Como parte del proceso de creación de leyes en materia ambiental se puede decir que la década de los noventa es la época en que se da una mayor producción de normas ambientales. A la fecha varios de los países enfrentan problemas de leyes que adolecen de traslapes jurídicos, falta de aplicación, duplicidad de competencias y deficiencias en las medidas de control y seguimiento. En su mayoría son leyes que utilizan más mecanismos represivos que preventivos.

En cuanto a la organización administrativa la materia relacionada con ambiente fue vista por Ministerios de Agricultura, Ministerios de Salud y Direcciones o Comisiones particulares hasta la creación de los Ministerios de Ambiente que en alguna medida retoman la agenda ambiental en coordinación con otras instancias de gobierno.

En materia de recursos forestales existen, entre otras leyes, la Ley Forestal de Honduras (Decreto 85, noviembre de 1971), la Ley Forestal de Costa Rica (número 7575, febrero de 1996), la Ley Forestal de Panamá (Número 1, febrero de 1994), la Ley Forestal de Guatemala (Decreto 101-96, octubre de 1996). Otras leyes en materia de áreas protegidas son The National Parks Act de Belice (1981), la Ley de Áreas Protegidas de Guatemala (Decreto 110-96). En materia de Vida Silvestre podemos encontrar la Ley de Conservación de Vida Silvestre de El Salvador (Decreto No. 844, abril de 1994), la Ley de Conservación de Vida Silvestre de Costa Rica (No.7317, octubre de 1992), la Legislación de Vida Silvestre de Panamá (Ley No.24, junio de 1995) y Wildlife Protection Act de Belice (1981).

En materia de agua y recursos marinos podemos encontrar algunas leyes que cuentan con más tiempo y que no responden al período mencionado de los noventa. Dentro de ellas están, entre otras, la Ley de Pesca y Caza Marítima de Costa Rica (1948), la Ley sobre explotación en forma racional de los recursos pesqueros de Guatemala (1961), Ley Especial sobre Explotación de la Pesca de Nicaragua (1961), Ley de Aguas de Costa Rica (1942), Ley de Corrientes y Caídas de Agua de Nicaragua (1919), Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales (1927). Todas leyes que necesitan ser actualizadas.

Durante los años se ha pasado de leyes totalmente proteccionistas de los recursos naturales sin considerar al ser humano a leyes que buscan el desarrollo sostenible. Los esfuerzos por armonización en el ámbito centroamericano han dado algunos frutos y prueba de esto es la similitud de contenidos u orientaciones que se pueden encontrar en algunas de estas normas ambientales de país a país.

Las leyes citadas son solo algunas de las leyes existentes en materia ambiental. La región cuenta con una cantidad importante de legislación que si bien adolece de algunos problemas su principal debilidad es la falta de aplicación o implementación de muchas de sus disposiciones.

2.5 El Desarrollo del Derecho Ambiental Regional e Internacional

Luego de un exhaustivo estudio de la situación jurídica de los Convenios Internacionales y Regionales en Centroamérica y la información disponible se hace preciso aclara algunos conceptos. Un tratado es cualquier forma de expresión de voluntades entre dos o más países que formen un

acuerdo y establezcan obligaciones jurídicamente vinculantes. Los tratos incluyen entre otros convenciones, pactos, protocolos y cartas. Por ejemplo, en Centroamérica es común encontrarse con Declaraciones de Ministros de Ambiente de la Región o Declaraciones de Cumbres de Presidentes, estas declaraciones al no ser vinculantes y representar únicamente un compromiso moral entre países no constituyen un tratado.

La firma de un tratado o convención es un apoyo preliminar y general que un país puede dar. Esta medida no es vinculante sino más bien una muestra de que el país tiene la intención de considerarlo, estudiarlo y tomar una decisión al respecto. Es necesario aclarar que la firma de un tratado por ningún motivo obliga a su ratificación o convierte al tratado firmado en jurídicamente vinculante para el país. Es únicamente una manifestación política de voluntad.

Si el país toma la decisión de que los contenidos del tratado son beneficiosos a sus intereses se dan los procedimientos de ratificación o adhesión que son los mecanismos por los cuales los países se convierten en Partes Contratantes de un Tratado. Entonces, un Estado puede llegar a ser Parte en un tratado mediante ratificación o adhesión. La ratificación es la manifestación oficial que hace un Estado de su consentimiento a quedar vinculado por lo dispuesto en el tratado. Sólo puede ratificar un Estado que lo haya firmado previamente (durante el período en que el tratado está abierto a la firma).[72] La adhesión es la aceptación de las obligaciones convenidas en un tratado por un Estado que no ha firmado previamente el instrumento. En realidad la distinción entre adhesión y ratificación no tiene grandes repercusiones.

La ratificación o adhesión comprende el acto o procedimiento en el plano interno de ser aprobado por el órgano competente (por lo común, el jefe de Estado o el parlamento). En Centroamérica por lo general, esto incluye la aprobación del Tratado por parte de la Asamblea Legislativa emitiendo un número de ley mediante el cual se ratifica. Quizá lo más importante de destacar es que una convención no vincula jurídicamente a quién no la haya ratificado o se haya adherido.

Al ratificar un tratado, un Estado puede formular reservas con respecto a éste e indicar que, aun cuando queda obligado por la mayoría de las disposiciones, no acepta algunas de ellas. Sin embargo, la reserva no podrá dejar sin efecto los fines y objetivos del tratado o las normas que formen parte del derecho internacional consuetudinario.[73]

En el plano internacional, el instrumento de ratificación se transmite oficialmente al encargado del depósito del instrumento. Éste puede depositarse en un Estado o en una organización internacional, por ejemplo, en las Naciones Unidas. En materia de Convenios Internacionales firmados en el Marco de Naciones Unidas, el Ministro de Relaciones Exteriores de cada país debe depositar el instrumento de la ratificación o la adhesión en la Secretaría General de las Naciones Unidas.[74]

La Convención se convierte en jurídicamente vinculante en el país, al cabo de un número determinado de días después de que se haya recibido el instrumento de ratificación o de adhesión. Por lo general los convenios en materia ambiental estipulan el número de Estados que requieren que ratifiquen el instrumento para su entrada en vigor. La ratificación de un tratado por un Estado puede hacerse antes o después de su entrada en vigor. La misma observación se aplica a la adhesión. El término entrada en vigor también puede ser utilizado en el ámbito nacional para indicar la fecha en que el Tratado se comenzará a implementar.

2.6 El Derecho Ambiental Centroamericano

En algunos Estados los tratados tienen un rango superior al de las leyes internas, en otros, los tratados tienen la categoría de ley constitucional; en ciertos Estados, sólo algunas de las disposiciones de un tratado pasan a formar parte del ordenamiento interno.

Durante los años noventa, con la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y sus esfuerzos por una integración regional en materia ambiental, se suscriben una serie de convenios ambiental regionales que demuestran el interés de la región en avanzar con la agenda ambiental en forma conjunta.

La CCAD no solo ha hecho el esfuerzo de poner en pie estos instrumentos, sino que ha promovido una gran cantidad de reuniones políticas a diferentes niveles para poner en práctica la letra de estos convenios. Uno de los resultados más notorios ha sido la constitución de comités técnicos conformados según la especialidad por personal de los Ministerios de Ambiente de los países de la región.

A la fecha se pueden nombrar cuatro convenios regionales[75] principales en materia de ambiente en Centroamérica:

- Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central. Managua, 5 de junio de 1992;
- Convenio Regional sobre Cambios Climáticos. Guatemala, 29 de octubre de 1993;
- Convenio para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales, Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales. Guatemala, 29 de octubre de 1993;
- Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos. Panamá, 11 de Diciembre de 1992.

2.6.1 Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central

Firmado en la Cumbre de Presidentes celebrada en Nicaragua el 5 de junio de 1992, tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica, terrestre y costero-marina. Busca proteger y conservar los recursos naturales con interés estético, histórico o científico, que representen ecosistemas únicos de importancia regional y mundial y que apoyen a los países centroamericanos en su ruta hacia el desarrollo sostenible. Se hace un compromiso de fortalecer con prioridad once áreas protegidas fronterizas. Reafirma que la conservación de la biodiversidad es un asunto de todos. Hace notar que la biodiversidad está siendo reducida y que algunas especies están en peligro de extinción. Enfatiza que

País	Fecha R*
Belice	---
Costa Rica	12/11/94
El Salvador	19/05/94
Guatemala	22/10/93
Honduras	21/02/95
Nicaragua	12/01/96
Panamá	26/05/95

Fuente: CCAD, 2004
*R: Ratificación

la conservación de los hábitat naturales, de las especies de flora y fauna debe realizarse *in situ y ex situ*.

Los Estados se comprometen a incorporar en sus respectivos planes y políticas de desarrollo los lineamientos para la conservación de sus recursos biológicos, y a desarrollar sus propias estrategias de conservación y desarrollo, teniendo como prioridad la conservación de la biodiversidad, la creación y el manejo de áreas protegidas.

El Convenio insta a cada Estado a encargar a una institución la conservación de una muestra representativa de los principales ecosistemas de la región y prioritariamente las que contengan bosques productores de agua. Establece el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas (CCAP) para que coordine esfuerzos tendientes a la harmonización de políticas relacionadas con las áreas protegidas de la región. Como mecanismo de aplicación se establece la presentación de informes anuales por parte de la CCAD a la Cumbre de Presidentes.

2.6.2 Convenio Regional sobre Cambios Climáticos

El Convenio fue firmado durante la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Guatemala, el 29 de octubre de 1993. Reconoce que los cambios causados por los seres humanos son una preocupación común, que las concentraciones de los gases de efecto invernadero está aumentando y que los Estados Centroamericanos son muy vulnerables. Reafirma que las respuestas al cambio climático deben tratarse de manera integrada.

País	Fecha
Belice	14/07/94 (A)
Costa Rica	09/01/96*
El Salvador	29/07/95*
Guatemala	20/03/96*
Honduras	29/07/95*
Nicaragua	19/11/92*
Panamá	26/05/95*

Fuente: CCAD, 2004
*R: Ratificación
A: Adhesión

Este instrumento compromete, de acuerdo con sus capacidades, a los Estados de la Región a tomar medidas para asegurar la conservación del clima y a desarrollar componentes dentro de su legislación y a cooperar en las acciones fronterizas y regionales. Recomienda a cada Estado desarrollar sus propias estrategias de conservación y desarrollo teniendo la conservación del clima como prioritaria.

Crea el Consejo Centroamericano de Cambio Climático (CCCC) como un ente de la CCAD y pide que se fortalezcan los servicios meteorológicos nacionales. Nombra al Comité Regional de Recursos Hidráulicos y de los Servicios Meteoreológicos encargado de la elaboración de un plan de acción. Solicita a la comunidad internacional un trato preferencial y concesional para favorecer la transferencia de tecnología, y apoye a los países centroamericanos a sustituir tecnologías contaminantes por tecnologías limpias.

El Convenio en general sigue las pautas del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCC), enfocado hacia la agenda centroamericana. Reitera el

principio de soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales procurando el no incremento del cambio climático en el ámbito global.

2.6.3 Acuerdo Regional sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos

Este acuerdo fue firmado en la Cumbre de Presidentes celebrada en Panamá, el 11 de Diciembre de 1992. Hace una clara mención de la existencia de personas naturales y físicas que tienen interés en importar desechos peligrosos hacia la región y reconoce la necesidad de tomar acciones inmediatas ante el tráfico ilegal de esos desechos. Reconoce la soberanía de los Estados para prohibir la importación y el tránsito de desechos peligrosos y el creciente consenso regional para prohibir el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación en países del Istmo.

País	Fecha R*
Belice	---
Costa Rica	09/11/95
El Salvador	25/11/97
Guatemala	10/08/95
Honduras	20/07/94
Nicaragua	26/10/96
Panamá	22/06/95

Fuente: CCAD, 2004
*R: Ratificación

El Acuerdo señala que los países firmantes tomarán las medidas necesarias para prohibir la importación de desechos peligrosos y promoverán acciones de cooperación para que no ingresen esos desechos. También se prohíbe el vertido en el mar de desechos peligrosos, incluyendo su incineración y su eliminación sobre y bajo el lecho marino. Indica que los Estados adoptarán y aplicarán enfoques preventivos y precautorios para impedir la liberación al ambiente de sustancias que podrían causar daños a la salud y al medio ambiente.

Según este instrumento legal no se permitirá la exportación de desechos peligrosos a Estados que hayan prohibido su importación, y las partes se comprometen a exigir el cumplimiento del Acuerdo a todos los infractores y a imponer requisitos adicionales en sus respectivas legislaciones nacionales que no se contradigan los objetivos del Acuerdo. Solicita designar una autoridad nacional para que dé seguimiento y designa a la CCAD como organismo regional responsable. En los anexos se establecen las categorías de desechos peligrosos, la lista de características peligrosas (códigos según la Organización de Naciones Unidas) y las operaciones de eliminación.

2.6.4 Convenio para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Naturales, Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales

Fue firmado durante la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Guatemala, el 29 de octubre de 1993. El Convenio resalta la riqueza forestal de Centroamérica, la relación pobreza deforestación y la necesidad de que el recurso forestal ayude a mejorar la calidad de vida, y promueva mecanismos nacionales y regionales para evitar el cambio de uso de las áreas con cobertura forestal ubicadas en terrenos de aptitud forestal y la recuperación de áreas deforestadas. Busca el establecimiento de un sistema homogéneo de clasificación de suelos, el ordenamiento territorial, la aplicación de acciones que desincentiven la destrucción de los bosques y la reorientación de políticas de colonización en tierras con aptitud forestal.

Los Estados firmantes se comprometen a consolidar su sistema nacional de áreas protegidas y a crear un sistema regional; a orientar programas nacionales y regionales agropecuarios donde el bosque y el árbol constituyan un elemento básico de la productividad y los suelos se utilicen de acuerdo con su aptitud; a orientar programas nacionales y regionales de manejo forestal con una visión conservacionista; a crear programas para recuperar tierras degradadas de vocación forestal y a realizar esfuerzos para mantener inventarios de la cobertura forestal.

País	Fecha R*
Belice	---
Costa Rica	22/06/96
El Salvador	24/07/95
Guatemala	15/10/99
Honduras	---
Nicaragua	---
Panamá	21/06/95

Fuente: CCAD, 2004
*R: Ratificación

Los Estados se comprometen a crear fondos forestales y a promover la participación de todos los sectores interesados en la generación de las políticas que se elaboren a la hora de aplicar este Convenio. Se establece que la CCAD es responsable de la conformación y de la activación del Consejo Centroamericano de Bosques, para que le dé seguimiento a este Convenio.

2.7 Los Convenios Internacionales Ambientales

Centroamérica ha suscrito los principales Convenios Internacionales en materia ambiental. Por medio de la CCAD y en el ámbito nacional se ha estado impulsando el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados. Algunos de los países han decretado normas que buscan poner en práctica los compromisos asumidos, como por ejemplo, entre otras, la aprobación de la Ley de Biodiversidad de Costa Rica de 1998 o la Legislación de Vida Silvestre de Panamá de 1995.

Los Convenios que han sido ratificados vinculan en forma obligatoria a los Estados en el cumplimiento de sus disposiciones. Existe un amplio número de convenios internacionales en materia ambiental relacionados, entre otros temas, con derecho del mar, contaminación, biodiversidad, cambio climático, vida silvestre y humedales. Para efectos del presente capítulo sólo se mencionan algunos de los más relevantes para la región.

2.7.1 Convenio sobre la Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 05/06/92)

El Convenio parte de varios considerandos, entre los que se destacan los siguientes: la existencia de un valor intrínseco de la diversidad biológica; el interés común de la humanidad por la conservación de la diversidad; la reducción de la diversidad biológica por acciones humanas; la falta de información y conocimiento sobre la diversidad biológica, la conservación in situ de los ecosistemas y hábitat naturales; la equidad en la distribución de beneficios que se deriven de la utilización de la diversidad biológica; y la promoción de la cooperación internacional.

Este Convenio comprende el nivel genético, el nivel especie y el nivel ecosistema. Su misión es garantizar la conservación, el uso sostenible de la diversidad biológica y la distribución equitativa que se derive del uso de sus recursos genéticos, mediante el acceso adecuado

a los recursos genéticos, transferencia apropiada de tecnologías -teniendo en cuenta los derechos sobre los recursos y las tecnologías- y financiación apropiada.

País	Fecha R*
Belice	30/12/93
Costa Rica	26/08/94
El Salvador	08/09/04
Guatemala	10/07/95
Honduras	31/07/95
Nicaragua	20/11/95
Panamá	17/01/95

Fuente: CDB, 2004
*R: Ratificación

El Convenio trata sobre varios temas, entre los más importantes se encuentran los siguientes: medidas e incentivos para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica; acceso reglamentado a los recursos genéticos; evaluación de impacto ambiental; y educación y conciencia pública.

Estos temas se traducen en responsabilidades para las partes contratantes, entre varias, las siguientes: la elaboración de estrategias y planes nacionales para la conservación y uso de la diversidad biológica; la identificación de los componentes de la diversidad biológica que sean importantes para su conservación y uso sostenible; el establecimiento de áreas protegidas, adopción de medidas para la utilización de los recursos biológicos; establecimiento de programa de educación y capacitación; promoción de la investigación; cooperación entre Estados y organizaciones internacionales; establecimiento de procedimientos para la evaluación de impacto ambiental de proyectos que puedan afectar la diversidad biológica; promoción de arreglos nacionales sobre medidas de emergencia relacionadas con cualquier evento que pueda afectar la diversidad biológica; la creación de condiciones para facilitar a otras Partes Contratantes el acceso a los recursos genéticos para utilizaciones ambientales adecuadas; toma de medidas de control y para el buen funcionamiento de los accesos tanto a los recursos como a las tecnologías que se utilicen para el estudio e investigaciones de la diversidad biológica; facilitación del intercambio de información de todas las fuentes públicas disponibles; y el aporte de recursos financieros nuevos por parte de los países desarrollados a los países en desarrollo para que puedan enfrentar los costos incrementales que implica la aplicación de las medidas del Convenio.

2.7.2 El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad (Montreal, 29/01/00)

El Protocolo tiene como objetivo garantizar un nivel de protección en la transferencia, manipulación y utilización segura de los OVMG (organismos vivos modificados genéticamente), teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos; y se da como respuesta a las preocupaciones de los gobiernos sobre los posibles efectos de la biotecnología en la salud y el medio ambiente.

País	Fecha
Belice	12/02/04 (A)
Costa Rica	24/05/00 (F)
El Salvador	26/09/03 (R)
Guatemala	28/10/04 (A)
Honduras	24/05/00 (F)
Nicaragua	28/08/02 (R)
Panamá	01/05/02 (R)

Fuente: CDB, 2004 A: Adhesión
F: Firma R: Ratificación

El Protocolo trata sobre los riesgos potenciales que podría acarrear el comercio transfronterizo y la dispersión accidental de OMG y permite a los gobiernos señalar si están dispuestos o no de

aceptar importaciones de productos agrícolas que incluyan OVMG.
El Protocolo señala varias obligaciones, entre otras, las siguientes: la aplicación del procedimiento de Acuerdo Fundamentado Previo; informar al Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad en la Biotecnología sobre el uso nacional de un OVMG que puede ser objeto de movimiento transfronterizo; la cooperación entre las Partes para determinar los OVMG o los rasgos específicos que puedan tener efectos adversos y para adoptar las medidas adecuadas para su tratamiento; la adopción de las medidas necesarias para el manipuleo y transporte seguro de OVMG, designación de un punto focal; y la adopción de medidas nacionales para prevenir o penalizar los movimientos transfronterizos de OVMG en contravención a la legislación nacional y las estipulaciones del Protocolo.

2.7.3 Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Ramsar, 02/02/71)

Esta Convención tiene como misión la conservación y el uso racional de los humedales por medio de la acción en el ámbito nacional y mediante la cooperación internacional, con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible mundial.

País	Fecha EV*
Belice	22/08/98
Costa Rica	27/04/92
El Salvador	22/05/99
Guatemala	26/10/90
Honduras	23/10/93
Nicaragua	30/11/97
Panamá	26/11/90

Fuente: UICN, 2002
*EV: Entrada en vigor

La Convención parte de principios y considerandos que hacen ver la función ecológica de los humedales, su importancia como recurso, la migración estacional de aves acuáticas y su valoración como recurso internacional, y sobre el convencimiento de que su conservación puede asegurarse mediante la armonización de políticas nacionales con una acción internacional coordinada.

Durante las distintas Conferencias de las Partes que se han celebrado se han dado directrices y se han elaborado estrategias para el cumplimiento de la Convención, por ejemplo Ramsar considera que el uso racional de un humedal es su uso sostenible para beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema. Define uso sostenible como el uso por los seres humanos, produciendo el mayor beneficio continuo, para las generaciones presentes y manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras.

Se estableció el 2 de febrero como Día Mundial de los Humedales. Para el uso racional de los humedales se dio una directriz para que se adoptaran Políticas Nacionales; se elaboraran programas de levantamientos de inventarios; se dieran acciones de capacitación, educación y concientización sobre la importancia de los humedales.

2.7.4 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (Washington, 03/03/73)

La Convención reconoce que la fauna y flora constituyen un elemento irremplazable de los sistemas naturales de la tierra y tienen que ser protegidas para esta generación y las

venideras, y que tienen un valor creciente, que los pueblos y los Estados son sus mejores protectores y que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies contra su explotación excesiva mediante el comercio internacional.

País	Fecha
Belice	19/08/86 (A)
Costa Rica	30/06/75 (R)
El Salvador	30/04/87 (A)
Guatemala	07/11/79 (R)
Honduras	15/03/85 (A)
Nicaragua	06/08/77 (A)
Panamá	17/08/78 (R)

Fuente: CCAD, 2004 A: Adhesión
F: Firma R: Ratificación

La Convención tiene tres Apéndices, cualquier especie incluida en uno de los Apéndices se podrá comercializar solamente de acuerdo con las disposiciones de esta Convención. En el Apéndice I se incluyen todas las especies en peligro de extinción que son o pueden ser afectadas por el comercio. El comercio para las especies bajo este Apéndice se hará bajo reglamentación particularmente estricta y se autorizará sólo bajo circunstancias excepcionales.

En el Apéndice II se incluyen todas las especies que en la actualidad no se encuentran en peligro de extinción, pero que podrían llegar a serlo a menos que su comercio esté sujeto a una reglamentación estricta. También se incluyen otros especies no afectadas por el comercio pero que deberán también someterse a reglamentación con el fin de permitir un control eficaz de su comercialización.

En el Apéndice III se incluirán todas las especies que cualquiera de las Partes manifieste que se hallan sometidas a reglamentación dentro de su jurisdicción y que necesitan la cooperación de otras partes en el control de su comercio.

2.7.5 Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (Viena, 22/03/85)

El Convenio parte de que la modificación de la capa de ozono ocasiona potenciales impactos nocivos sobre la salud humana y el medio ambiente, que las medidas para proteger la capa de ozono requieren de acción y cooperación internacional basadas en consideraciones científicas y técnicas, que se requiere más investigación y observación sistemática para aumentar el nivel de conocimientos científicos.

País	Fecha A*
Belice	06/06/97
Costa Rica	30/07/91
El Salvador	02/10/92
Guatemala	11/09/87
Honduras	14/10/93
Nicaragua	05/03/93
Panamá	13/02/89

Fuente: CCAD, 2004
F: Firma
A: Adhesión

El Convenio establece obligaciones para las Partes Contratantes, entre otras, las siguientes: la adopción de medidas apropiadas para proteger la salud y el medio ambiente; cooperar mediante observaciones sistemáticas, investigación e intercambio de información sobre la capa de ozono y los efectos de sus modificaciones; adopción de medidas adecuadas y la cooperación en la coordinación de políticas adecuadas para controlar, limitar, reducir o

prevenir las actividades humanas bajo su jurisdicción; y cooperación en la formulación de medidas, procedimientos y normas para la aplicación de este Convenio.

Las Partes se comprometen a investigar, evaluar y cooperar en temas como: procesos físicos y químicos que puedan afectar la capa de ozono; efectos sobre la salud humana y otros efectos biológicos causados por cualquier modificación de la capa de ozono; la incidencia sobre el clima por cualquier modificación de la capa de ozono; y sustancias y tecnologías alternativas.

El Convenio establece que se facilitará y estimulará el intercambio de la información científica, técnica, socioeconómica, comercial y jurídica, y que se buscará la compatibilidad de leyes, reglamentos y prácticas nacionales teniéndose en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, se facilitará la adquisición de tecnologías alternativas; el suministro de información sobre tecnologías y equipos; y la formación de personal científico y técnico.

2.7.6 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 10/12/82)

El objetivo de esta Convención es establecer un orden jurídico para los mares -respetando la soberanía de los Estados- que facilite la comunicación internacional y promueva el uso de los mares y océanos con fines pacíficos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos.[76]

País	Fecha R*
Belice	13/08/83
Costa Rica	21/09/92
El Salvador	---
Guatemala	11/02/97
Honduras	05/10/93
Nicaragua	03/05/00
Panamá	01/07/96

Fuente: UICN, 2002
*R: Ratificación

La Convención establece reglas para delimitar fronteras marítimas, asignando derechos, deberes y responsabilidades a los Estados. Los anexos tratan sobre los siguientes temas: especies marinas migratorias; Comisión de Límites de la Plataforma Continental; disposiciones sobre la prospección, la explotación y la exploración; estatutos del órgano de la autoridad que realizará actividades en las zonas; procedimientos de conciliación; Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar; Arbitraje Especial y la participación de organizaciones internacionales.

Las obligaciones de las Partes Contratantes, entre varias, son: el ejercicio de la soberanía en el mar territorial -hasta 12 millas náuticas de anchura- por parte de los Estados Costeros permitiendo el paso inocente a las embarcaciones extranjeras; permiso de paso en tránsito a través de los estrechos utilizados para la navegación internacional; la soberanía sobre el área marítima encerrada en los Estados Archipiélagos; la soberanía de los Estados Costeros sobre la Zona Económica Exclusiva; el compartir -por parte de los Estados Costeros- con la comunidad internacional, las ganancias derivadas de la explotación de recursos de cualquier parte de la plataforma más allá de las 200 millas; disfrute de las libertades de navegación, sobrevuelo, investigación científica y pesca en alta mar; la prevención de la contaminación marina y responsabilidad por daños causados por la violación de sus obligaciones internacionales para combatir la contaminación; y la resolución por medios pacíficos de las disputas relacionadas con la interpretación o aplicación de la Convención.

2.7.7 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (New York, 09/05/92)

El objetivo de la Convención es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero, a un plazo suficiente que permita a los ecosistemas adaptarse naturalmente al cambio climático, asegurar la producción de alimentos y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

La Convención parte del reconocimiento de que los cambios en el clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad; que las actividades humanas han ido aumentando la concentración de gases de efecto invernadero y que producen una intensificación del efecto invernadero natural que dará como resultado un calentamiento adicional de la superficie y de la atmósfera terrestres que puede afectar los ecosistemas naturales y la humanidad.

País	Fecha R*
Belice	31/10/94
Costa Rica	26/08/94
El Salvador	04/12/95
Guatemala	15/12/95
Honduras	19/10/95
Nicaragua	31/10/95
Panamá	23/05/95

Fuente: CCAD, 2004
*R: Ratificación

La Convención parte también del reconocimiento que la mayor parte de las emisiones de gases de efecto invernadero tienen su origen en los países desarrollados, que las emisiones per cápita en los países en desarrollo son todavía reducidas por lo que se espera que aumenten para que puedan satisfacer sus necesidades sociales y de desarrollo.

La Convención distingue que dada la naturaleza del cambio climático se requiere de la cooperación de todos los países y de su participación en una respuesta internacional, partiendo del hecho que las responsabilidades son comunes pero diferenciadas. Reconoce que las medidas que se tomen para enfrentar el cambio climático se pueden justificar económicamente por sí mismas y pueden ayudar a resolver otros problemas ambientales.

Se parte del hecho que los países de baja altitud y los insulares pequeños, los que cuentan con zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, o con zonas expuestas a las inundaciones, a las sequías y a la desertificación y los países que con ecosistemas montañosos frágiles, son particularmente vulnerables a los efectos del cambio climático.

Las Partes se comprometen, entre varios, a elaborar inventarios de emisiones y de absorciones; elaborar y mantener actualizados programas nacionales orientados a mitigar el cambio climático; promover y apoyar el desarrollo y la aplicación de prácticas y procesos que controlen las emisiones de gases de efecto invernadero; cooperar en los preparativos para la adaptación al cambio climático; contemplar, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas nacionales; promover y apoyar la investigación, la observación y el establecimiento de archivos relacionados con el cambio climático; intercambiar información, educar y capacitar.

La Convención tiene dos Anexos, en el I están los países con compromiso de reducción de emisiones, y deben buscar "...el regreso antes de fines del decenio actual a los niveles

anteriores de emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal (...) las Partes que son países desarrollados y las demás Partes desarrolladas que figuran en el anexo II, proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para cumplir sus obligaciones..."

2.7.8 Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Kyoto 11/12/97)

El Protocolo busca esencialmente que las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención no excedan un límite de emisiones estipulado, expresadas en dióxido de carbono equivalente, con miras a reducir el total de emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990, en el período comprendido entre el año 2008 y el 2012. "Cada una de las Partes incluidas en el anexo I deberá poder demostrar para el año 2005 un avance concreto en el cumplimiento de sus compromisos contraídos en virtud del presente Protocolo".

País	Fecha R*
Belice	26/09/03*
Costa Rica	27/04/98 (F)
El Salvador	30/11/98*
Guatemala	05/10/99*
Honduras	19/07/00*
Nicaragua	18/11/99*
Panamá	05/03/99*

Fuente: CMNUCC, 2004
*R: Ratificación
F: Firma

El Protocolo permite, para que se pueda cumplir con los compromisos contraídos, que toda Parte incluida en el Anexo I podría transferir a cualquier otra de las Partes, o adquirir de ella, las unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos encaminados a reducir las emisiones o a incrementar la absorción.

El Protocolo crea el Mecanismo de Desarrollo Limpio que busca ayudar a las Partes no incluidas en el Anexo I a lograr un desarrollo sostenible y a contribuir con el objetivo de la Convención. Bajo ese marco las Partes no incluidas en el Anexo I se podrían beneficiar de las actividades de proyectos que tengan reducciones certificadas de emisiones, que podrían ser utilizadas por las Partes incluidas en el Anexo I como parte del cumplimiento de sus compromisos.

2.7.9 Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Estocolmo 22/05/01)

El objetivo del Convenio es proteger la salud humana y el medio ambiente frente a los contaminantes orgánicos persistentes (POP). La Convención reconoce que los POP tienen propiedades tóxicas y que son resistentes a la degradación, se bioacumulan y son transportados por el agua, el aire y las especies migratorias a través de las fronteras y depositados lejos de su lugar de liberación. Asimismo, reconoce que la exposición a los POP afecta especialmente a las mujeres y por medio de ellas a las futuras generaciones y que los ecosistemas y comunidades indígenas están siendo amenazadas por los POP.

La Convención toma en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo y que en particular requieren fortalecer su capacidad nacional para la gestión de los productos químicos.

Las Partes tienen obligaciones relacionadas con medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción y utilización intencionales; restricciones en la producción y utilización de los productos químicos incluidos en el Convenio, medidas para reducir o eliminar las liberaciones derivadas de la producción no intencional; medidas para reducir o eliminar las liberaciones de existencia y desechos.

El Anexo (a) está dedicado a la eliminación de productos químicos; el (b) a las restricciones; el (c) a la producción no intencional; el (d) a los requisitos de información y selección. El (e) a los requisitos de información para el perfil de riesgos; y el (f) a la información sobre consideraciones socioeconómicas.

País	Fecha F*
Belice	14/05/02
Costa Rica	16/04/02
El Salvador	30/07/01
Guatemala	29/01/02
Honduras	17/05/02
Nicaragua	23/05/01
Panamá	23/05/01

Fuente: CCAD, 2004
*F: Firma

2.7.10 Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Desertificación en Países con Sequías Severas y/o Desertificación (París, 17/10/94)

La Convención tiene como objetivo luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía, mediante la adopción de medidas eficaces en todos los niveles, apoyadas por acuerdos de cooperación internacionales para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas, lo que exigirá la aplicación de estrategias integradas a largo plazo que se centren en el aumento de la productividad de las tierras, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de tierras y recursos hídricos.

País	Fecha R*
Belice	23/07/98 (A)
Costa Rica	08/01/98*
El Salvador	27/06/97 (A)
Guatemala	10/09/98 (A)
Honduras	25/06/97*
Nicaragua	17/02/98*
Panamá	04/04/96*

Fuente: CCAD, 2004
*R: Ratificación
A: Adhesión

La Convención parte de algunos considerandos, entre varios, los siguientes: los seres humanos en las zonas afectadas son el centro de las preocupaciones de la lucha contra la desertificación y la sequía; las zonas afectadas cubren una proporción considerable de la superficie terrestre y son el hábitat y la fuente de sustento de una gran parte de la población mundial; la desertificación y la sequía son problemas mundiales por lo que es necesario que la comunidad internacional adopte medidas conjuntas; la desertificación tiene origen en complejas interacciones de factores físicos, biológicos, políticos, sociales, culturales y económicos; el crecimiento económico sostenible, el desarrollo social y la erradicación de la pobreza son las prioridades de los países en desarrollo afectados; los esfuerzos desplegados no han realizado los progresos esperados y que es preciso adoptar un enfoque nuevo y más efectivo; el importante papel desempeñado por la mujer en las regiones afectadas por la desertificación y la sequía y la importancia de garantizar en todos los niveles la plena participación de hombres y mujeres en los programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía; da relieve al papel a las ONG y a otros grupos; relaciona la lucha contra la desertificación con otras convenciones

(Diversidad Biológica, Cambio Climático y otras); y la urgente necesidad de la cooperación internacional para facilitar la aplicación de los planes y las prioridades nacionales.

Las Partes se obligan a: adoptar un enfoque integrado, a prestar la debida atención a la situación de los países afectados en lo que respecta al comercio internacional; encaminar tareas para erradicar la pobreza; reforzar la cooperación internacional; y promover la utilización de los mecanismos y arreglos financieros bilaterales y multilaterales ya existentes, entre otros.

Citas Bibliográficas
Capítulo II

1 *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, 2003, p. 24 y 29.

2 Ver Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Estado del Ambiente y de los Recursos Naturales en Centroamérica, El Salvador, 1998.

3 "En la actualidad, la población de Centroamérica supera la cifra de 30 millones de habitantes. Aproximadamente, el 49% de los habiantes cenroamericanos habita en las áreas urbanas, debido a las corrientes migratorias campo-ciudad, que se han venido acentuando desde la década de los años sesenta, mientras la población rural ha disminuido en más de un 10% en los últimos treinta años. Durante este período, la población centroamericana se ha duplicado, por lo que se han incrementado los niveles de demanda por recursos y servicios que no han podido ser satisfechos. La ausencia de recursos y de medidas que satisfagan esas demandas ha tenido fuertes repercusiones en las condiciones de una adecuada calidad de vida". Stein y Arias, citado por Zavala G., W., *En Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana*, Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, Consejo Indígena Centroamericano, 1999.

4 Al 2002 existen 597 Áreas Silvestres Protegidas en Centroamérica, con una extensión de12.553.992 Km2. Asimismo existen 160 propuestas de nuevas ASP. De 387 áreas evaluadas en 1998, el 33% de ellas tenían una extensión menor a las 1000 hectáreas, estando el 60% de las áreas protegidas del SICAP por debajo de las 5000 hectáreas. Tan solo cuatro áreas superan 500 mil hectáreas de extensión, estas son la Reserva Biológica Petén en Guatemala, Reserva Biológica de Río Plátano de Honduras, Reserva Biológica de Bosawas en Nicaragua y el Parque Nacional Darién en Panamá.

5 Banco Interamericano de Desarrollo, *Cooperación regional para Reducir la Vulnerabilidad Ambiental y Promover el Desarrollo Sostenible en Centroamérica*, Estocolmo, Suecia, Mayo, 1999,. p.10.

6 De acuerdo con la información registrada por la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA), la región sufrió entre 1960 y 1992, 75 eventos denominados "desastres". Estos eventos han variado entre desastres de escala nacional (por ejemplo el terremoto de Guatemala en 1976, el Huracán Fifi en Honduras en 1974, y el Huracán Juana en Nicaragua en 1988); de escala regional y metropolitana (por ejemplo, los terremotos de Managua en 1972, y San Salvador en 1986; las inundaciones en el Noroeste de Nicaragua y sudeste de Honduras en 1982; el terremoto de Limón – Bocas del Toro en Abril de 1991, y el Tsunami de la costa Pacífica de Nicaragua en 1992); y, eventos más localizados de impacto urbano y rural) por ejemplo las inundaciones de ciudad Neyly en 1988, los tornados de Bocas del Toro en 1964 y la Ciudad de Panamá en 1992, y el deslizamiento de la Uruca en San José en 1992). Lavell, A., *Viviendo en Riesgo, versión modificada, propuesta de investigación, presentada al Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional*, CIID, de Canadá, Investigación realizada en Honduras, Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

7 Banco Interamericano de Desarrollo, Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, Reducción de la Vulnerabilidad frente Amenazas Naturales: Lecciones Aprendidas del Huracán Mitch, Suecia. Mayo, 1999, p. 7.

8 Reconstrucción de Centroamérica, A5-0133/2000, Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un Plan de Acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica (COM (1999) 201 ' C5-0111/1999 ' 1999/2114(COS), Disponible en: http://www.solidaridad.or.cr/reconstruccion/9904aportescostarica.shtml.

9 Ver: XX Cumbre de Presidentes de Centroamérica, Declaración de Guatemala. Ciudad Guatemala, octubre de 1999.

10 Ulate Chacón, E., *Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano*, Tesis para Optar por el Doctorado, Universidad Sant´Anna, Pisa, Italia, 2003, pp. 52, 511.

11 En este rubro existe en Centroamérica una gran disparidad.

12 Esta exigencia ha sido incorporada como veremos más adelante, dentro del Protocolo de Tegucigalpa, instrumento constitutivo del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

13 Ulate Chacón, E., *Op. cit.,* p. 7.

14 Esta identidad común es la que permite en estos procesos de integración, la participación civil como bloque dentro de los mecanismos del primero.

15 Supranacional se refiere a que representan la entera Comunidad de Estados, y tienen competencias normativas, ejecutivas o jurisdiccionales, expresamente atribuidas en los tratados institutivos, distintas e independientes de los Estados Nacionales. Ulate Chacón, E. *Op. cit.*, p. 7.

16 El sistema de integración centroamericano no se ajusta estrictamente a este esquema pero busca la coordinación y actuación conjunta entre Estados.

17 Aquí se puede apreciar el cumplimiento del presupuesto de integración histórico señalado anteriormente.

18 Se trató de restablecer en la Segunda Conferencia Centroamericana, llevada a cabo en Washington en 1923. Pero el nuevo proyecto consideraba la posibilidad de que los jueces no fueran exclusivamente centroamericanos, lo cual despertó cierta desconfianza, y por lo tanto no fue posible que la nueva Corte se pusiera en funcionamiento.

19 En la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano celebrada en Panamá el 9, 10 y 11 de diciembre de 1992, un año después

de la Creación de La Corte, se suscribió por los Presidentes de los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá, el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia previsto en el Protocolo de Tegucigalpa.

20 Ver: Corte Centroamericana de Justicia, disponible en: http://www.ccj.org.ni

21 Ver *Diario La Prensa* (Honduras), "Honduras se retira de Corte Centroamericana de Justicia", Martes 27 de enero del 2004.

22 Primera Carta de la Organización de Estados Centroamericanos ODECA, San Salvador, 14 de octubre de 1951. Preámbulo.

23 *Ibid.*, Artículo 3.

24 "Convenio Constitutivo del Mercado Común Centroamericano" Managua, 13 de diciembre de 1960. Preámbulo.

25 Lo conforman El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana. Como Observadores participan Taiwán, México y Puerto Rico. Costa Rica no participa. La Prensa de Nicaragua. 27 de enero del 2004.

26 "Protocolo de Tegucigalpa" Tegucigalpa, Honduras, 13 de Diciembre de 1991, Preámbulo, Anexo 4.

27 *Ibid.*, artículo 38, va de acuerdo con la fuerte intención integracionista de la organización.

28 *Ibid.*, Artículo 4.

29 *Ibid.*, Artículo 30.

30 *Ibid.*

31 Ver http://www.sgsica.org/

32 En cuanto a esto, la única enmienda que se pudo encontrar es el Protocolo suscrito en Managua, el 27 de febrero del 2002, el cual modifica el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, estableciendo una serie de excepciones al principio de sometimiento de las controversias a la Corte Centroamericana de Justicia que se mantiene en ese numeral.

33 Al ser establecida la Reunión de Presidentes como el órgano supremo, se denota la prevalencia del método intergubernamental en el proceso de integración, pues prácticamente, la toma de decisiones políticas más importantes le corresponde a este órgano, donde cada uno representa claramente los intereses de cada uno de los estados. Lo mismo ocurre con los demás órganos del sistema, lo cual significa que a pesar de ser el SICA un organización de integración, su estructura transparenta la resistencia de nacionalismos que siguen siendo un serio obstáculo para que realmente se convierta éste en una organización internacional comunitaria.

34 Protocolo de Tegucigalpa, 1991. Artículo 24.

35 *Ibid.*, Artículo 26.

36 *Ibid.*, Artículo 27.

37 Entre otros son miembros del Comité Consultivo del SICA. Federación de Municipios de Centroamérica (FEMICA), la Federación de Cámaras y Asociaciones Industriales Centroamericanas (FECAICA), la Confederación Centroamericana y del Caribe de la Pequeña y Mediana Empresa (CONCAPE), la Confederación de Trabajadores de Centroamérica (CTCA), la Federación Centroamericana de Transporte (FECATRANS), la Asociación de Universidades Privadas de Centroamérica y Panamá AUPRICA Unión de Pequeños y Medianos Productores de Café de México, Centroamérica y del Caribe UPROCAFE; Coordinadora Centroamericana de Trabajadores COCENTRA, Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación del Desarrollo (ASOCODE), Concertación Centroamericana de Organismos de Desarrollo, Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano (FECAMCO), Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP), Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), Confederación Centroamericana de Trabajadores (CCT), Confederación de Cooperativas del Caribe y Centroamérica (CCC-CA), Consejo Centroamericano de Trabajadores de la Educación y la Cultura (CONCATEC), Capítulo Centroamericano del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas (CMPI), Consejo Indígena Centroamericano (CICA), Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria (CICAFOC), Organización Negra de Centroamérica (ONECA). La Unión Mundial para la Naturaleza ha solicitado formalmente su entrada al comité consultivo.

38 De acuerdo a la información desplegada por el SICA en su sitio web http://www.sgsica.org

39 Ver: http://www.sgsica.org/tratados-convenios/docpdf/tra_01_30031995.pdf

40 Ver: http://www.sgsica.org/sica/documentos/social.pdf

41 Real Ferrer, G., *Integración Económica y Medio Ambiente*, Ed. Mc Graw Hill, Madrid, 2000, p.86

42 *Dumping* significa en Economía que un producto se vende al exterior a un precio más alto del que se puede consumir en el interior de un país. Por ejemplo si exporto tuercas a un país que carece de IVA y otros impuestos. Esto me abarata el coste y por tanto me puedo permitir el lujo de exportar más cantidad con un precio más barato. Últimamente se ha hablado de dos nuevos conceptos de dumping ecológico. Que usa el medio ambiente como tablero para abaratar los costes. El respeto al medio ambiente cuesta siempre dinero (catalizadores, control administrativo en redes pesqueras, tratamiento de residuos industriales,...) A pesar de que hay unos estándares, hay países donde se controla más esto. Sin embargo, en otros países no existen estos controles. Ver http://www.internatura.uji.es/opinion/dumping.html

43 Ver: http://www.sgsica.org/tratados-convenios/docpdf/tra_01_02101987.pdf

44 Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, Artículo 7.

45 *Ibid.*, Artículo 8.

46 "En una reunión el 9 y 10 de febrero, 1995, en la ciudad de Panamá, se aprobó el fortalecimiento de la Comisión Interparlamentaria

Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, CICAD, la creación de una Secretaría Ejecutiva.

47 Con lo cual se completa la pertenencia de la totalidad de los miembros del SICA al CCAD.

48 Aguilar G., *El Nacimiento del Derecho Ambiental en Centroamérica*, Unión Mundial para la Naturaleza, 2001. p 3.

49 Convenio Constitutivo de CCAD, Artículo 2.

50 Ver http://www.ccad.ws/antecedentes/antecedenteshistoricos.htm

51 Se debe recordar que no todos los países contaban con su respectivo Ministerio de Ambiente, y que precisamente uno de los objetivos de la CCAD al momento de su constitución fue la de fortalecer estas instancias nacionales que tuvieren a cargo la gestión de los recursos naturales.

52 Actualmente su conformación del Consejo de Ministros de la CCAD es la siguiente: Lic. Juan Mario Dary Fuentes, Ministro de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) Guatemala; Licda. Ligia Castro de Doens, Administradora General, Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM) Panamá; Ing. Patricia Panting Galo, Ministra de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) Honduras; John Briceño, Deputy Prime Minister, Ministerio de Ambiente de Belice; Hugo Barrera, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) El Salvador; Lic. Carlos Manuel Rodríguez, Ministro de Ambiente y Energía (MINAE); Ing. Arturo Harding, Ministro del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) Nicaragua, febrero de 2005.

53 Ver, artículos 6,7,8,9,10 del Convenio Constitutivo de la CCAD, 1989.

54 Existen los siguientes comités técnicos: Consejo Centroamericano de Bosques, El Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas, Comité Cambio Climático. Comité CITES, Comité de Comunicadores Institucionales de Medio Ambiente, Comité Humedales. Comité Técnico de Biodiversidad, Comité Técnico de Diversificación y Sequía, Comité Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental.

55 Entre ellas, y para dar una idea del grado de participación de este foro de la sociedad civil, están: presupuestos, planes operativos, proyectos, y posiciones políticas.

56 Los Miembros del Foro Permanente de Sociedad Civil a la fecha son: Asociación de Organizaciones Campesinas Centroamericanas para la Cooperación y el Desarrollo (ASOCODE),Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria de Centroamérica (CICAFOC), Consejo Indígena de Centroamérica (CICA),Organización Negra de Centroamérica (ONECA), Unión de Medianos y Pequeños Productores de Café de México, Centroamérica y el Caribe (UPROCAFE), Asociación Latinoamericana de Pequeños Caficultores(FRENTE SOLIDARIO), Federación de Cámaras de Comercio de Centroamérica (FECAMCO), Federación de Cámaras de Industria de Centroamérica (FECAICA), Federación Centroamericana de Transporte (FECATRANS).

57 En estas reuniones se dio origen al Parlamento Centroamericano, se impulsó la Carta de la ODECA, para la constitución de SICA. Esquipulas I y II.

58 En este sentido véase también El Plan Puebla Panamá.

59 En 1997 los Presidentes en la Cumbre de Panamá acuerdan entender al como el Corredor Biológico acuerdan entender al como el Corredor Biológico Mesoamericano: "Como un sistema de ordenamiento territorial compuesto de áreas naturales bajo regímenes de administración especial, zonas núcleo, de administración especial, zonas núcleo, de amortigua de usos múltiples y áreas de miento, de usos múltiples y áreas de interconexión; organizado y consolidado que interconexión; organizado y consolidado que brinda un conjunto de bienes y servicios brinda un conjunto de bienes y servicios ambientales a la sociedad centroamericana y ambientales a la sociedad centroamericana y mundial; proporcionando los espacios de mundial; proporcionando los espacios de concertación social para promover la inversión en concertación social para promover la inversión en la conservación y uso sostenible de los recursos la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, con el fin de contribuir a mejorar la naturales, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región", Cumbre de Panamá de 1997.

60 En esta cumbre se aprobaron dos documentos; La Declaración de Principios; Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad; Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas. El Plan de Acción en el que se establecieron las siguientes alianzas: La Alianza para el Uso Sostenible de las Energía, La Alianza para la Biodiversidad y la Alianza para la Prevención de la Contaminación.

61 Agenda 21, documento aprobado en la Conferencia de Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de la Tierra o Río 92.

62 Los siguientes son los presupuestos que establece la ALIDES en materia de Ambiente:
1. Armonizar y modernizar los parámetros ambientales, la legislación y las instituciones nacionales encargadas.
2. Reducir los niveles de contaminación de aire, agua y suelo que afectan la calidad de vida.
3. Salvar, conocer y usar la biodiversidad de la región promoviendo entre otras cosas el desarrollo de corredores biológicos y áreas protegidas, centros de biodiversidad y jardines biológicos.
4. Fortalecer la capacidad de regulación, supervisión y aplicación de normas ambientales, así como la tipificación de los delitos ambientales.
5. Promover la toma de conciencia y la participación de la sociedad mediante la incorporación de los aspectos ambientales en los sistemas educativos formales y no formales.
6. Disminuir consistentemente el ritmo de deforestación y al mismo tiempo promover la reforestación y la actividad forestal productiva a nivel regional.
7. Manejar adecuadamente las cuencias hidrográficas para garantizar los diversos usos de los recursos hídricos en calidad y cantidad.
8. Fomentar la discusión regional de políticas comunes sobre nuevos productos ambientalmente compatibles, sellos verdes y estudios de

impacto ambiental.
9. Fomentar proyectos de desarrollo sostenible en las zonas fronterizas.

63 Cuadro retomado de Fundación para el Desarrollo Urbano, *El Estado de la Gestión de la Calidad Ambiental en Centroamérica*, 2001, p. 90-91. Actualizado a la fecha.

64 Jefe de estado: Reina Isabel II (desde el 6 de febrero de 1952), representada por el Gobernador General Sir Colville Young (desde el 17 de noviembre de 1993).

65 Parte IV, Sección 12, *Environmental Protection Act*, Versión revisada, 2000.

66 Ley del Medio Ambiente, El Salvador, Artículo 1.

67 *Ibid.*, Artículo 6.

68 Artículo 1.

69 Ley General de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Nicaragua, Artículo 1.

70 *Ibid,* artículo 141.

71 Ley General del Ambiente de Panamá, Artículo 1.

72 Ver: http://www.unhchr.ch/spanish/html/racism/indileaflet2_sp.doc

73 El derecho internacional consuetudinario (o sencillamente la "costumbre") es la expresión usada para denominar la práctica general y sistemática seguida por los Estados que responde a su concepción de las obligaciones jurídicas. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos no es un tratado obligatorio, pero algunas de sus disposiciones tienen el carácter de derecho internacional consuetudinario en la medida en que son aplicadas sistemáticamente por los Estados.

74 Esto incluye la preparación de una carta formal sellada, referida a la decisión pertinente, firmada por la autoridad responsable en el país. Este es el instrumento de ratificación o adhesión; la presentación del original de este documento ante la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas en Nueva York. La fecha de recepción del documento se registra como la fecha de ratificación o adhesión del país en cuestión.

75 Existen otros acuerdos regionales ambientales que no se citan en este Capítulo ya que no encontró rastro de procesos de aprobación por parte de las Asambleas Legislativas de los países. Se convierten así en instrumentos no vinculantes del derecho ambiental. No obstante son acuerdos políticos de importancia que demuestran la voluntad de los países en materia ambiental. Otro aspecto importante de resaltar es la existencia de políticas regionales como la Política Regional de Humedales que puede ser considerada como un instrumento blando del derecho ambiental (soft law).

76 *Tomado de IUCN, 2002.*

Capítulo III

La Defensa Legal del Ambiente

Introducción

La Agenda 21 de la Cumbre de Río en 1992 es un importante punto de partida para un enfoque novedoso de las tendencias del Derecho Ambiental Internacional. Su verdadero significado puede juzgarse por la medida en que la misma pone de manifiesto por primera vez, conceptos o fenómenos jurídicos internacionales emergentes, y, con ello, deja su importancia en la naturaleza misma del propio derecho internacional. Un aspecto del derecho internacional que se ha visto así influenciado es el estatuto jurídico de potenciales demandantes distintos de los Estados. Los instrumentos de Río refuerzan el desafío del estatismo como una de las características definitorias actuales.[1]

La defensa legal del medio ambiente es un derecho legitimado en la conceptualización general de que el ambiente es de interés común, y en la esfera de los derechos colectivos goza de un amplio espectro de legitimación para requerir su conservación y reclamar daños ocasionados. La construcción del Derecho Ambiental como disciplina supera el enfoque tradicional de construcción del derecho caracterizado por aspectos antropogénicos. El Derecho Ambiental se ha caracterizado por dos factores innovadores para la ciencia jurídica: el factor de la evidencia científica y el factor de un enfoque interdisciplinario. Estas características atraen elementos nuevos en el estudio del Derecho Ambiental.

Los juristas han manifestado un interés creciente en la posible utilización de todas aquellas normas que puedan en cualquier medida constituir una tutela del ambiente, demostrando que estamos en presencia de un nuevo fenómeno, que ha asumido caracteres y proporciones desconocidas ante el cual reacciona el derecho.[2]

El presente capítulo aborda el tema de la defensa legal del ambiente desde el punto de vista de las reformas constitucionales que en materia de ambiente han realizado los países centroamericanos. Trata además la necesidad de fomentar el acceso a la justicia ambiental con mecanismos como el acceso a la información, y la legitimación en materia ambiental. Pone de relieve casos prácticos y cómo éstos han sido dirimidos por diversos actores sociales.

1. La Defensa del Medio Ambiente

1.1 Principios del Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental Internacional ha desarrollado los principios necesarios para establecer importantes parámetros en la defensa legal del ambiente. Existen una serie de megaprincipios del Derecho Ambiental dentro de los que se encuentran la ubicidad que indica que todos los sujetos somos usuarios normales del ambiente, es decir, el Derecho Ambiental no se dirige a un grupo específico sino a la colectividad. La sostenibilidad que se asocia directamente con el desarrollo sostenible, la globalidad que hace una reflexión entre la necesidad de relacionar las ciencias naturales y sociales con los sistemas terrestres. La solidaridad que es vital para la tutela del ambiente porque opera en una dimensión entre países e intergeneracional. La subsidiaridad que va asociado al aforismo "pensar globalmente, actuar localmente" y responde a la necesidad de actuar ante los problemas ambientales. También de acuerdo con el autor existen una serie de postulados funcionales del Derecho Ambiental dentro de los que se ubican: la planificación relacionada con la necesidad de ordenamiento territorial, la prevención para que se evite el daño, el pago dirigido al deber del contaminador de pagar por su acción, y la participación asociada al derecho a la información y la educación.[3]

Los principios de impacto directo en las legislaciones nacionales de América Latina, son:[4]

El principio precautorio. Principio 15 de la Declaración de Río que establece "cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

El principio de quien contamina, paga. Principio 16 de la Declaración de Río que establece "las autoridades nacionales deberían de procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales".

El principio de responsabilidad. Se presenta bajo dos formas: a) como responsabilidad frente a daños causados por efecto de la contaminación ambiental a personas físicas y sus bienes y a personas jurídicas y sus bienes de parte de personas similares, y, b) como responsabilidad del Estado por contaminación ambiental que afecte tal medio ambiente de otro Estado, produciéndose un daño significativo. En la primera existen varias convenciones que se refieren a la responsabilidad civil por daños ocasionados a personas o bienes de terceros; y con respecto a la segunda la responsabilidad estatal aparece expresamente establecida sólo en determinados tratados.[5]

1.2 El Delito Ambiental

El carácter interdisciplinario del medio ambiente nos lleva a diversos mecanismos jurídicos de protección, involucrando tanto al derecho público como al derecho privado.

La tipificación del delito ambiental no ha sido tarea fácil para los estudiosos del Derecho Ambiental, ya que éste está creado no solo bajo preceptos jurídicos sino bajos conceptos científicos, sociales y hasta económicos.

El vocablo ambiente ya ha sido definido por diferentes legislaciones ambientales en Centroamérica, así como una serie de conceptos como contaminación atmosférica, biodiversidad, cambio climático, contaminador, evaluación de impacto ambiental que facilita la labor de los juristas. Sin embargo, es aquí especialmente donde la característica de multidisciplinario del Derecho Ambiental pone a prueba su implementación.

Será necesario que el propio legislador, muchas veces ante la complejidad de los casos, recurra no solo a los textos jurídicos nacionales sino a los pronunciamientos de organizaciones internacionales y directrices del Derecho Ambiental Internacional.

No todos los factores naturales deben estar sometidos a la tutela específica que realiza el denominado Derecho Ambiental. Sólo aquellos que tengan una decisiva importancia para el ser humano y el resto de seres y sean susceptibles de intervenciones teniendo las siguientes características[6]:

- Trascendencia básica para la vida en cuanto que sin ellos sería imposible la existencia animada de la biosfera;
- Comportamiento dinámico en cuanto se integran en los distintos sistemas naturales de los que forman parte, interaccionando a su vez entre sí;
- Posibilidad de que la incidencia sobre ellos de conductas humanas que son fundamento económico excedan de su capacidad de autorregeneración;
- Énfasis consiguiente preventivo y subsidiariamente represivo y compensador de las disposiciones públicas que regulan las conductas implicadas.

1.3 La Legimitación en Material Ambiental

La efectiva aplicación del Derecho Ambiental requiere un acceso efectivo a los procesos judiciales y administrativos incluyendo la posibilidad de recibir compensación por daño ambiental o restablecimiento al estado anterior, estas acciones irán dirigidas a la defensa del derecho fundamental al ambiente sano y para la recuperación y defensa misma del recurso natural. Un importante componente del acceso a la justicia es la interpretación de la legitimación, que evoluciona en materia ambiental desde la tradicional legitimación directa subjetiva hasta una legitimación ampliada a toda persona con el derecho a un ambiente sano.

En otras latitudes, esta legitimación es conocida como "*locus standi o standing to sue*". Una definición limitada de esta legitimación podría impedir a los grupos interesados utilizar las herramientas legales disponibles. Por otra parte, una definición muy general del concepto podría hacer la administración de justicia improductiva. El papel del poder judicial en la promoción de la participación pública y en la defensa de este derecho cuando es violado, es especialmente importante. En casos específicos , el poder judicial debe determinar no solo si el mencionado derecho ha sido respetado sino también si el nivel de participación ha sido el adecuado.[7]

La legitimación en el Derecho Ambiental está directamente relacionada con la habilidad de una persona para mostrar tal interés legal en un asunto como para permitirle llevar un caso a la Corte. Lo que constituye un interés legal suficiente en un acto o en una desatención administrativa determinará cuáles casos serán llevados a las Cortes [8]. En la defensa y protección del ambiente es fundamental el derecho de acceso a la información y el derecho de participar en los procesos de toma de decisiones. En esta misma orientación debe atenderse el derecho de acceso a la justicia. El Derecho Ambiental Internacional ha insertado importantes instrumentos jurídicos en las legislaciones nacionales.[9]

Cuando un derecho se considera vulnerado, el poder jurisdiccional se busca mediante una acción que debe tener las siguientes características:

- Una norma vigente que tipifique el delito;
- Identificación de las partes es decir la identidad del accionante con el sujeto a quien la norma acuerda el derecho (legitimación activa) y del accionado con el obligado por ello (legitimación pasiva);
- Interés en la intervención del órgano jurisdiccional para evitar, resarcir o recomponer un perjuicio contrario a derecho.

La legitimación ambiental se plantea en relación a todas las ramas del derecho, puesto que el Derecho Ambiental abarca las relaciones normadas por todo el espectro jurídico en cuanto esas relaciones condicionan el ambiente. Los jueces deben considerar la legitimación ambiental enfocando la realidad ambiental.[10]

1.4 La Responsabilidad por Daños al Ambiente

La efectividad como reto del Derecho Ambiental ha sido reconocida por el principio 11 de la Declaración de Río que proclama el deber de los Estados de promulgar leyes efectivas sobre el medio ambiente. El Derecho Ambiental conlleva al tema de la responsabilidad de restaurar el daño ocasionado, y al efecto existen mecanismos en instancia civil, penal, administrativa y constitucional. La posibilidad de desarrollar una instancia procesal especializada para la materia ambiental no ha sido totalmente reconocida o aceptada en Centroamérica.

Retomando el tema del daño ambiental, la naturaleza objetiva de la responsabilidad conduce a que el daño deba ser reparado con independencia de la culpa o el dolo de quien lo produjo, vale decir, que aún frente a un obrar diligente se deber reparar los daños ambientales.[11] En Centroamérica, al no existir fueros especiales ambientales, según la naturaleza de la pretensión (civil, penal, administrativa, y en los casos que corresponda constitucional) se rigen de acuerdo a la competencia de los tribunales.[12]

Los litigios por daños causados al medio ambiente difieren de los litigios por daños tradicionales, en los que asiste a las víctimas el derecho de presentar denuncia ante las instancias administrativas o judiciales competentes con el fin de salvaguardar sus intereses privados. Habida cuenta de que la protección del medio ambiente constituye un interés público, el Estado (con la sociedad civil) es el responsable primero de la acción que debe llevarse a cabo si el medio ambiente resulta dañado o corre el riesgo de serlo. Sin embargo, ante lo limitado de los recursos públicos disponibles para ese fin, cada vez está más extendida

la noción de que la ciudadanía en su conjunto debe sentirse responsable del medio ambiente y ha de poder actuar para protegerlo, en determinadas circunstancias.[13]

La responsabilidad ambiental tiene por objeto obligar al causante de daños al medio ambiente a pagar la reparación de tales daños. La reglamentación ambiental establece normas y procedimientos destinados a preservar el medio ambiente. En ausencia de un régimen de responsabilidad, el incumplimiento de las normas y procedimientos vigentes sólo puede entrañar una mera sanción de carácter administrativo o penal. En cambio, si se incorpora a la normativa el concepto de responsabilidad civil, los causantes de la contaminación también correrán el riesgo de tener que asumir los gastos de restauración o compensación por los daños que hayan provocado.[14] La importancia del instituto de la responsabilidad civil como instrumento básico para la protección del ambiente, es explicada, entre otras razones por la escasa efectividad de la normativa ambiental, básicamente de índole administrativa. Algunos los ven como el medio necesario para asignar los gastos necesarios en la restauración del medio ambiente.[15]

La aplicación de la responsabilidad civil conlleva la consecución del conocido axioma quien contamina paga, ya que es difícil conseguir una reparación in natura de los daños ambientales. Independientemente de la existencia de sanciones administrativas y penales, la responsabilidad civil es un mecanismo jurídico cuya finalidad fundamental es reparadora: determinará sobre qué patrimonio y en qué medida deben recaer las consecuencias de un acto humano o simplemente un hecho.[16]

El principio de quien contamina paga se consagró en la Declaración de Río en 1992 y enuncia que "las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales".[17]

La responsabilidad ambiental es obligar al causante a reparar el daño causado, deriva del principio del Derecho Ambiental de quien contamina paga. Es un principio económico y constituye la vía más eficiente para asignar los costos de la prevención de la contaminación y de las medidas de control introducidas por las autoridades públicas en los países miembros para promover el uso de los escasos recursos ambientales y para evitar distorsiones en el comercio y las inversiones internacionales.[18]

El daño al medio ambiente es un daño continuo, que pasa inadvertido hasta que ya es irremediable, porque, como acertadamente se ha dicho, la contaminación del aire y del agua, la erosión, la tala de bosques y destrucción de otros tipos de vegetación, la matanza indiscriminada de animales y el exceso de explotación de los recursos marinos, reflejan la actividad humana contemporánea hacia el medio natural.[19]

No todas las formas de daño ambiental, sin embargo, pueden remediarse por medio de un régimen de responsabilidad. Para que este sea efectivo tiene que haber uno o más actores identificables, el daño tiene que ser concreto y cuantificable, y se tiene que poder establecer una relación causa-efecto entre los daños y los presuntos contaminadores.[20]

Los daños al medio ambiente han requerido una nueva dimensión de los mecanismos de responsabilidad del derecho civil, una novedosa visión de sus instituciones para atender la

problemática ambiental. Así una vieja institución, la responsabilidad civil extracontractual, aplicada a un novísimo problema, el deterioro del medio ambiente, han de ser revisados y adaptados a la solución de esta problemática tan compleja, conjugándolas con nuevas técnicas en el campo jurídico, como los intereses colectivos o difusos y las acciones populares, ya que son los mecanismos de legitimación en la defensa del derecho al ambiente.[21]

En el plano procesal, hay instrumentos efectivos contemplados como regla general en los ordenamientos jurídicos para atenuar el daño ambiental e identificar la responsabilidad. Con justificada y demostrada necesidad para evitar un mal mayor, las medidas cautelares cumplen un rol preventivo vital. La aprobación oportuna de medidas cautelares permiten detener la conducta que impacta negativamente el ambiente o un recurso concreto y cumplen una función probatoria trascendental para la evolución de un caso ambiental concreto.

La defensa del ambiente y el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés legítimo que ha de ser protegido y defendido por el sistema jurídico, teniendo su reflejo, de esta forma, en una tutela judicial efectiva.[22] La posibilidad de exigir el respeto de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que emanan de la normativa ambiental, a través de instancias judiciales claras y expeditas, constituye un elemento fundamental de participación de la comunidad. Es este el mecanismo que permitirá hacer exigibles las obligaciones ambientes impuestas por la normativa vigente cuando no se produzca su acatamiento voluntario. La experiencia de los países donde las acciones judiciales en defensa del medio ambiente están en etapas de mayor desarrollo, demuestra que el reconocimiento legal de este tipo de acciones y su real ejercicio constituye un complemento eficaz de las labores de política administrativa desarrolladas por la autoridad pública.[23]

Cabe mencionar la labor exhaustiva en el desarrollo del Derecho Ambiental que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y organizaciones no gubernamentales, entre ellas los Centros de Derecho Ambiental a nivel nacional, que permean desde el nivel global hasta los procesos regionales, mediante declaraciones, reuniones y capacitación de abogados y jueces. Al efecto, los esfuerzos comprenden una mejor implementación del principio de participación ciudadana y los principios de responsabilidad ambiental para construir la habilidad de los actores en el cumplimiento efectivo de este fundamental principio que es determinante para la construcción progresiva del Derecho Ambiental.[24]

La responsabilidad ambiental además de atraer el *Principio de quien contamina paga* frente al daño ambiental, necesariamente debe construirse en otros principios de Derecho Ambiental en una forma más amplia contemplando las situaciones en que el riesgo está presente pero el tiempo es oportuno para prevenir o evitar el daño consecuente. La responsabilidad en la prevención es un tema vital para la consecución de los fines del Derecho Ambiental, ya que no se tiene que esperar al momento en que el daño está causado, sino que más bien las tendencias son fortalecer cada vez más la capacidad de respuesta y prevención del ordenamiento jurídico en la tutela del ambiente. Al efecto la tutela constitucional tiene mecanismos muy efectivos con vía rápida y expedita, el reclamo de estos derechos, el seguimiento de procesos decisorios y la oportuna acción, constituyen una gama activa de elementos en la defensa del ambiente, en primera instancia para atraer la prevención antes del daño, y en caso de que se haya causado, ejercer los derechos de reclamo por restauración o indemnización.

1.5 El Derecho a un Ambiente Sano

El Derecho Ambiental es una disciplina transversal, afecta a todas las ramas del ordenamiento jurídico y se revela en el objeto de cada una de ellas. Por eso, cada rama tiene que asumir el compromiso y luchar porque el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado sea una realidad y se transmita a las generaciones futuras.[25]

El Derecho Ambiental Internacional en general tiene poco que ofrecer a víctimas individuales en problemas ambientales. Los tratados primeramente atienden los derechos y obligaciones de estados con otros estados. Convencer a un gobierno de liderar la causa a favor de una persona o personas dañadas es un proceso difícil, las víctimas más afectadas tienden a ser las personas con menor influencia política. Por lo general, se trata de minorías étnicas y raciales, de niños, mujeres y gente pobre. Únicamente un enfoque basado en los derechos puede enfrentar adecuadamente los problemas ambientales que estas personas sufren.[26]

Esa realidad demuestra que el derecho a un ambiente sano trasciende los marcos de titularidad subjetiva y por las condiciones propias del medio ambiente se desarrolla enfocando un bien jurídico común con una tutela ampliada.

Desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, los aportes del Derecho Internacional para fortalecer este derecho fundamental han sido positivos, y en la formulación del derecho al ambiente se establece un fuerte vínculo con los derechos humanos[27] desde la perspectiva de que contempla hechos relacionados con la salud humana y la vida los cuales dependerán de las condiciones del ambiente.

El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en varias legislaciones latinoamericanas[28] y en sus sistemas judiciales, ha introducido cambios relevantes que establecen nuevas dimensiones en la defensa de este derecho. La creciente legislación ambiental existente en América Latina constituye un buen signo de que cuando la protección legal y la puesta práctica de la ley son efectivas, el derecho a un ambiente sano tendrá reconocimiento y aceptación judicial.[29] En América Latina las acciones legales dirigidas a proteger el derecho a un ambiente sano se han constituido en la principal herramienta para el desarrollo de la doctrina de los llamados intereses difusos.[30]

El derecho a un ambiente sano es relevante para las generaciones presentes y futuras. La equidad intergeneracional ha sido descrita profusamente por muchos académicos y recientemente ha sido explícitamente reconocida, especialmente, en relación con numerosos instrumentos internacionales.[31]

Uno de los paradigmas en las resoluciones judiciales nacionales en América Latina sobre el derecho a un ambiente sano, es que si bien es cierto se determinan acciones legales y decisiones con órdenes judiciales, en la práctica si no hay seguimiento, algunos resultados pueden quedar en el papel en desuso. Se requiere capacidad institucional, coordinación y seguimiento de las medidas aprobadas. En este aspecto, la participación pública en las acciones también deben mantenerse en el seguimiento y vigilancia de los resultados para ser soporte en el cumplimiento legal. La capacitación de fiscales y jueces contribuirá, y el contenido presupuestario para estos casos y sus particulares mecanismos de seguimiento

derivados de formas judiciales alternas para resolverlos, serán elementos decisorios del progreso efectivo en la implementación de las resoluciones judiciales.

Hay hechos coincidentes en América Latina, la tendencia es que el concepto de desarrollo sostenible no ha logrado permear las políticas sectoriales del Estado, por lo que hay que evitar que el tema ambiental se convierta en un discurso de choque en la concertación de los diferentes asuntos sectoriales del país.[32]

Los reclamos de la ciudadanía en general sobre temas y problemáticas ambientales con componentes legales tienen como vía formal de atención, las acciones administrativas y judiciales. En éstas últimas, el control está en la jurisdicción administrativa, civil y penal. Para el ejercicio de estas acciones, la doctrina procesal requiere de un interés personal y actual del actor más allá del directo reclamo sobre daños que no estén directamente relacionados con el patrimonio del actor o de perjuicio a terceras personas. En estas jurisdicciones el interés es directo y se conoce como la legitimación procesal. En este marco, uno de los aportes más significativos para el Derecho Ambiental es la tutela del derecho al ambiente en la Constitución o temas relacionados al ambiente en la Constitución, lo cual establece una vía especial con acciones específicas (entre otros, recurso de amparo, acción de constitucionalidad, acción de tutela, acción popular) ante los tribunales constitucionales.

En diferentes sistemas jurídicos latinoamericanos, la vía expedita para reclamar los daños ambientales con una legitimación más amplia es acudir con un reclamo ante los tribunales constitucionales. En los países en que se tutela este derecho en la Constitución, la legitimación corresponde a cualquier ciudadano que se considere afectado en su derecho constitucional y proceda a presentar sus quejas.

La aplicación efectiva de este derecho, tiene instrumentos que deben activarse y mejorarse. La figura más efectiva para el debido control y sanción ambiental se perfila en el contexto de la participación ciudadana. Consiste en atribuir directamente a los perjudicados indirectos -vale decir a toda la ciudadanía- por las infracciones ambientales la legitimación para reclamar y obtener judicialmente las sanciones legales. La participación ciudadana, se debe manifestar en todas las áreas de la gestión ambiental. Para ello básicamente se requiere suministrar al público la información necesaria y permitirle la reclamación judicial, cuando se sienta afectado y las autoridades competentes no respondan en el cumplimiento de sus deberes y potestades de control y sanción.[33]

En este importante instrumento, el rol de las organizaciones no gubernamentales y otros grupos sustenta la defensa del ambiente al insertarse en las denuncias y los procesos de toma de decisión.[34] Algunos países en diferentes regiones ya han liderado posiciones de vanguardia al fortalecer la legitimación de las organizaciones no gubernamentales (en cuanto representen organizadamente y legítimamente a miembros individuales de una comunidad en forma colectiva con un beneficio común) para solicitar la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Sin embargo, esta tendencia ha requerido nuevos mecanismos de registro y requisitos para su reconocimiento y aceptación, como formas de garantizar una representatividad transparente y directa en un tema común a la colectividad y sus derechos. La legitimación debe ser entendida como un mandato de la colectividad afectada.

En términos generales es difícil exagerar la importancia de las ONG dedicadas al ambiente. Sus publicaciones y otros esfuerzos garantizan una ciudadanía activa e informada y contribuyen a la protección del ambiente en el largo plazo.[35] Una estrategia de este sector ha sido que ante las deficiencias institucionales para hacer valer el derecho de información resultando en fallas para prevenir el daño ambiental, se recurre con acciones legales a nivel administrativo y judicial en defensa del interés público. Es decir, del ejercicio del derecho a la información dependerá la necesaria acción para activar el acceso a la justicia.

La inclusión del derecho fundamental a un ambiente sano es un instrumento novedoso en la legislación constitucional latinoamericana, especialmente a partir de la década de los noventa, siguiendo instrumentos internacionales como la Declaración de Río y la Agenda 21. Lo han hecho algunos países con mayor determinación que otros, y una de las particularidades que más se manifiesta con este derecho es la vía expedita y rápida para su tutela en la jurisdicción constitucional. Otras instancias judiciales, atrayendo el principio constitucional, también han optado en una forma tímida inicialmente, pero constructivamente deciden resoluciones para la efectividad de este derecho. Estas resoluciones permean el ordenamiento jurídico general, ya que comprende desde directrices administrativas, decretos, hasta resoluciones de mayor rango. Cada legislación nacional ha creado diferentes instancias derivadas de los principios y compromisos ambientales a nivel internacional.

1.6 La Armonización en el Derecho Ambiental

Las decisiones jurídicas y políticas que tiendan a armonizar facilitarán los efectos acumulativos de una combinación de leyes que darán mayor coherencia a la interpretación e implementación de la legislación ambiental. Buscar la coherencia e integración de la legislación nacional y trascender a nivel internacional es uno de los mayores desafíos para fortalecer la existencia del Derecho Ambiental y sus instrumentos efectivos. Al respecto, se insiste en que la coherencia deberá extenderse también a las normas internacionales reconocidas por la comunidad de naciones, como a las obligaciones internacionales que el Estado ha contraído.[36]

Las leyes y las políticas adoptadas en un nivel influencian a aquéllas adoptadas con otros enfoques en otros sistemas legales. La integración del Derecho Ambiental debe considerar en la parte procesal los mecanismos más aceptados para la implementación de las resoluciones judiciales y administrativas.

En Latinoamérica existen informes por países que coinciden en que las normas ambientales se caracterizan por especificación del tema en forma sectorial y distintas materias o leyes de otras materias con contenidos ambientales como los códigos civiles y penales en temas sancionatorios, pero carecen absolutamente de codificación, sistematización y organización jerárquica normativa.

Esta situación puede traducirse en inseguridad jurídica, resoluciones contradictorias, multicompetencias interinstitucionales (reiteración sin compromisos ni objetivos, sin instrumentos de ejecución), etc. Sin embargo, en algunos casos la guía se desprende de modernas reformas a la Constitución Política de algunos países, a través de instancias judiciales

como salas constitucionales, entre otras. La jurisprudencia ha cumplido un rol fundamental en el desarrollo de los principios y conceptos de Derecho Ambiental.[37]

En Centroamérica las iniciativas para armonizar la legislación ambiental, dependerán en sus resultados de las efectivas políticas y decisiones nacionales en el nivel interno de los países. Algunas propuestas señalan que el aumento en el cumplimiento de las normas y reglamentos ambientales, es posible con el desarrollo de reglamentos marco o prototipo para el manejo integrado de temas ambientales que pueden ser adaptados a las necesidades y características específicas de cada país.[38]

A nivel latinoamericano hay una llamada de atención en la creación normativa cuando se afirma que la experiencia de los países donde las acciones judiciales en defensa del medio ambiente están en etapas de mayor desarrollo, demuestra que el reconocimiento legal de este tipo de acciones y su real ejercicio constituye un complemento eficaz, de las labores de política administrativa desarrolladas por la autoridad pública. Sin embargo, en el diseño de la normativa que consagre acciones específicas en procura de la defensa del medio ambiente, debe considerarse que una excesiva liberalización de su ejercicio puede traer aparejados efectos adversos.[39] La normativa debe ser clara y efectiva, que requiere una mayor articulación entre los compromisos ambientales y las acciones legales en la defensa del ambiente. Los mecanismos deben ser viables en la consecución de este fin, o por el contrario se podrían dar contradicciones y disparidades con efectos nocivos en la tutela del ambiente.

El valor de la armonización en el Derecho Ambiental será un factor clave para la información de los efectos de este derecho, garantizará un conocimiento acertado para los operadores del derecho, y respecto al Estado la definición clara de sus competencias le insertará con confianza en los procesos de decisión y garantizarán una mayor gobernabilidad ambiental con la participación de los actores involucrados.

Actualmente, una de las grandes deficiencias del Derecho Ambiental en la región no es la falta de leyes sino precisamente la proliferación descoordinada, dispersa y compleja en la tutela de los temas ambientales. La especialidad técnica de la materia, el desconocimiento de las normas, y la inoperancia efectiva en el cumplimiento pueden generar un panorama incierto y complejo que un proceso de armonización responsable puede resolver, tanto en el ámbito nacional como regional. Claro está, que la armonización por sí sola no basta ya que consecuentemente se requerirá de la implementación efectiva para una realización material y real del Derecho Ambiental.

1.7 Mecanismos Novedosos en la Defensa Legal del Ambiente

1.7.1 Resolución Alternativa de Conflictos

La evolución del Derecho Ambiental ha generado diferentes mecanismos legales, instrumentales y sociales en la atención de los temas ambientales y su problemática. El aporte significativo de la Cumbre de Río 92 es que se formaliza en la Agenda XXI, la tarea de identificar, evitar y resolver las controversias ambientales. Al efecto se amplían y afianzan la facultad de los mecanismos pertinentes de la Organización de Naciones Unidas, asignada por la autoridad, imparcialidad y experiencia del PNUMA, la cual deberá ser utilizada, según corresponda, para las misiones investigadoras y de mediación.[40]

La Resolución Alternativa de Conflictos (RAC) implica diversas técnicas y enfoques para lograr una resolución de conflictos de común acuerdo, de un modo que evite el costo, la demora y lo imprevisible de los procesos de disputas y de adjudicación más tradicionales.

Son procesos que emplean terceros neutrales, con autoridad sustantiva y de decisión. Las entidades de resolución alternativa de conflictos pueden incluir a las cortes o las divisiones de la autoridad judicial. Estos procesos representan típicamente el vértice del control público sobre la disputa.

La autoridad ejercida en los procesos de resolución de conflictos es fundada en la teoría del contrato social: membresía a una sociedad, utilizando y beneficiándose de las reglas de la sociedad, se presume tener el consentimiento para obedecer esas reglas, las que sirven con propósitos de orden público y armonía. Los miembros de esa sociedad deben mantener esa armonía y resolver sus propias disputas o el Estado podría hacerlo en su lugar.

Estas técnicas pueden incluir la mediación, asistencia, evaluación neutral, conciliación, investigación, uso de un "ombudsman" o defensor del pueblo, reuniones para lograr acuerdos, juicios pequeños y evaluación por los pares.

Dentro de la técnicas de resolución de conflictos destacan:[41]

Arbitraje. Proceso que emplea a un tercero neutral de carácter privado con poder de decisión, cuya autoridad es sustantiva y los asuntos procesales pueden ser definidos por las partes o por la ley. Las partes explícitamente acuerdan utilizar este mecanismo para terminar una controversia que ellas mismas no lo pueden resolver. Como en los procesos de resolución de conflictos, el arbitraje es adjudicatorio, pero en menor medida. Típicamente las partes tienen más control sobre el procedimiento del conflicto, pero las reglas sustantivas de decisión están fuera de su alcance. Como en los procesos de RAC, el arbitraje puede ser designado como un proceso "fact-finding" para dejar los asuntos claves fuera del camino del acuerdo.

Asesoría con poder de decisión. Es un proceso que emplea a un tercero neutral con poder de decidir, de carácter público o privado, cuya autoridad puede ser vinculante respecto al procedimiento, pero no de la sustancia. También conocida como proceso simulado, es en realidad una categoría de técnicas que incluyen al arbitraje no-vinculante. Esas técnicas ofrecen a las partes un ensayo de lo que el proceso de RAC podría hacer con su conflicto, es como si fuera un adelanto de lo que va a ocurrir. El mismo efecto podría ser logrado a través de una técnica conocida como *arbitraje no-vinculatorio*.

Mediación. Es un proceso que emplea a un tercero neutral comunicador, de carácter público como privado, quién tiene autoridad de decisión con el objetivo de lograr un acuerdo sustantivo entre las partes. La posibilidad para resolver asuntos sustantivos pasa enteramente al control de las partes. Esta técnica está ganando popularidad por que el control del proceso por el tercero neutral garantiza ciertamente la seguridad del proceso mientras el control de lo sustantivo por las mismas partes asegura un resultado.

Facilitación. Es un proceso que emplea a un tercero neutral comunicador, de carácter público o privado, quien tiene autoridad de decisión, con el objetivo de llegar a un acuerdo entre las partes. Los facilitadores son los últimos neutrales en el universo de técnicas de resolución de

conflictos y por sobre ellos, las partes negocian directamente. Con esta técnica, el neutral puede lograr un acuerdo entre todas las partes, aún por decisiones procesales.

Los procesos tienden a cultivar las capacidades de negociación de los actores por medio de mejor información y conocimiento.[42] En la doctrina es un acuerdo común indicar que los conflictos son generados por una diversidad de situaciones y cada conflicto es único. Aunque los conflictos pueden tener características comunes, cada conflicto tiene raíces, contrincantes y dinámicas muy particulares, por ello, se recomienda que en el manejo alternativo de un conflicto la conducción debe ser en forma casuística. Un punto coincidente según estudiosos del tema, es que los conflictos socioambientales tienen sus raíces en tres diferentes dimensiones: una conservacionista que plantea como objetivo principal el mantenimiento del recurso; la racionalización que persigue prioritariamente la eficiencia del uso del recurso y la creación de riquezas, y por último una dimensión social o comunitaria que enfoca los aspectos de bienestar comunal, equidad, así como otros elementos culturales. El balance entre las tres dimensiones puede llevar al desarrollo sostenible.[43]

En relación con los conflictos ambientales y su desarrollo, hay autores que señalan que estos conflictos son sintomáticos de cambios profundos en la función del Estado Nacional, de la creciente incursión de intereses transnacionales, así como del surgimiento de movimientos sociales ligados a la defensa de patrimonios naturales y culturales locales.[44]

Todo conflicto se da, y debe enfrentarse, en contextos sociales, políticos y culturales específicos. Cualquier enfoque para manejar conflictos debe ser adecuado al contexto en el cual se genera y debe considerar las costumbres e instituciones locales utilizadas en la resolución de conflictos.[45]

La presencia del conflicto en los temas ambientales requiere promover acuerdos y otras alternativas de solución. Los aportes y contribuciones en este tema dependerán de la responsabilidad, la imparcialidad y la confianza de los mecanismos. Lo cierto es que cada día hay un mayor número de motivaciones y razones para recurrir a vías no contenciosas para resolver los conflictos ambientales considerando una amplia gama de intereses y realidades. La solución de conflictos ambientales con mecanismos alternos pueden atraer aportes positivos para las comunidades involucradas, la capacidad negociadora puede ser muy constructiva y el logro mejorará la atención de los temas ambientales.

En la doctrina los acuerdos para resolver un conflicto se diferencian en acuerdos informales, de los que involucran instancias de derecho consuetudinario, y los acuerdos formales. En los casos que se involucran conflictos territoriales, límites y derechos a la tierra, pesan los arreglos involucrando autoridades tradicionales o arreglos formales como erogación y formulación de decretos y leyes. En estos casos hay una fuerte incidencia del Estado como motor y freno de los conflictos. Los arreglos más duraderos son, sin embargo, aquellos en los que se lleva a una toma de decisión más inclusiva e informada. La confianza entre actores constituye en muchos casos una mayor garantía de cumplimiento de acuerdos que decretos, edictos y leyes.[46]

En algunos casos, la resolución de conflictos reduce la necesidad de aplicar la ley, sobre todo cuando los esfuerzos para resolverlos enfrentan los verdaderos intereses que están detrás del conflicto. Sin embargo, en la mayoría de los casos la aplicación de la ley continuará siendo el complemento necesario a los esfuerzos para la resolución de conflictos.[47]

2. Estudio de Casos y Análisis de Temas Específicos en la Defensa Legal del Ambiente

La selección de casos obedece a la intención de comparar la tutela del ambiente en la Región Centroamericana. Lo anterior para conocer la gradualidad del nivel de protección del derecho al ambiente, las limitaciones y los avances más modernos a nivel constitucional para su defensa.

El objetivo es presentar casos con tutela constitucional al ambiente en Centroamérica como un mecanismo de defensa legal. Nuevamente la armonización integradora de la legislación ambiental puede ser un gran beneficio para su efectividad. Aún cuando a nivel de legislación ordinaria se realicen importantes esfuerzos en el tema de responsabilidad ambiental y el derecho de reclamar el daño ambiental, considerando la jerarquía jurídica de las normas, es necesario armonizar el tema a nivel constitucional para ampliar el espectro de defensa del ambiente y fortalecer una construcción ordenada y efectiva del Derecho Ambiental, especialmente en estos países dadas las características de su ordenamiento jurídico.

Aún cuando esta no es una tendencia mundial generalizada, lo cierto es que una mayoría de los países en la Región Latinoamericana contienen provisiones ambientales constitucionales, aunque la discusión consecuente será determinar el hecho de que algunas lo consagran como un derecho fundamental, en otros casos en referencia a otros derechos, por lo general al derecho a la salud. Es decir, dependerá de su ubicación en la Constitución el que en algunos países sea más efectiva esta tutela y de sus características para el ejercicio de este derecho. Entonces, se requiere visualizar los principales elementos de la Constitución y el efecto de los preceptos contenidos en cada una de esas partes.[48]

2.1 Chalillo Dam (Belice)[49]

En América Latina uno de los temas ambientales más controversiales en cuanto al desarrollo y capacidad económica de los países, se relaciona con los proyectos de represas y sus impactos en el medio ambiente. Estos proyectos por sus características, generalmente se impulsan iniciativas para construirlos en parques nacionales declarados, o aún en áreas externas llegan a constituir una seria amenaza para diversos ecosistemas locales. La situación se agrava porque generalmente estos proyectos no cumplen procesos de información a la población contenidos en los principios del Derecho Ambiental sobre la participación pública y el consentimiento previo, lo que conlleva un cuestionamiento permanente sobre la veracidad de los datos en los estudios de impacto ambiental. La construcción de proyectos de generación de energía, es uno de los temas ambientales en los que las acciones legales, políticas y procesos de incidencia, se manifiestan con mayor intensidad en el marco de los derechos de tutela y defensa del ambiente.

2.1.1 El Derecho al Ambiente en la Constitución

La defensa del ambiente en Belice, no se establece en un artículo constitucional específico. La Constitución del 21 de septiembre de 1981, describe el derecho a un ambiente sano en el preámbulo.

En relación con los roles del Estado indica que "requiere de políticas públicas que protejan la unidad, la libertad, la soberanía y la integridad territorial de Belice; que eliminen los privilegios sociales y económicos y las disparidades entre los ciudadanos de Belice ya sea que se originen en raza, color, religión o sexo; que promueva el derecho individual a la vida, a la libertad y a la búsqueda de la felicidad; que mantenga el derecho de los individuos a la propiedad privada, al derecho de la administración privada o del sector público; que asegure un sistema justo de seguridad social y bienestar; que proteja el ambiente; que promueva la paz internacional, la seguridad y un orden mundial económico y social seguro y equitativo en relación con el derecho internacional y el cumplimiento de los tratados que definen las relaciones entre las naciones".[50]

2.1.2 Análisis del Caso

La represa de Chalillo en Belice habrá de inundar 1.100 hectáreas de bosques primarios, que cubren los valles de los ríos Macal y Rascapulo en las Montañas Maya Centrales, cerca de la frontera con Guatemala.

Los opositores al proyecto sostienen que hay opciones alternativas para satisfacer las necesidades energéticas del país, tales como mejores políticas de cooperación en el sector con el vecino México. La Evaluación de Impacto Ambiental realizada en 1992 por Agra CI Power Ltd., evidenció una serie de riesgos ambientales.[51]

En el desarrollo de las acciones legales relacionadas con el proyecto, es importante rescatar la siguiente cronología. En diciembre de 2001, el Gobierno de Belice decide proceder con el plan de construcción de la represa Chalillo. El aval del gobierno está condicionado al desarrollo de un Plan Ambiental, que incorporaría las medidas de mitigación identificadas durante el proceso de evaluación.[52] En abril de 2002, la compañía desarrollista Fortis recibió aprobación final del gobierno de Belice para comenzar el trabajo preliminar en la represa Chalillo. La reacción de grupos ambientales no se hizo esperar. Sólo un mes después de la aprobación final para los trabajos preliminares del proyecto, en mayo de 2002, la organización ambientalista BACONGO acudió ante las Cortes de Belice para buscar una prohibición judicial para detener el proyecto. Estableció una demanda que alega que el gobierno de Belice violó las leyes de electricidad del país cuando aprobó el acuerdo con Fortis, sin un proceso competitivo de oferta o audiencias públicas. Aunque Belize Electricity podría comprar más barato de México u otras fuentes locales, decidió más bien expandir el negocio hidroeléctrico. El acuerdo permite que Fortis se beneficie sin tomar responsabilidad por los riesgos financieros o medioambientales asociados con sus operaciones. La Corte Suprema de Belice acordó dar audiencia del caso a BACONGO. En julio de 2002, rechazó la demanda alegando que es prematuro, dado que el Gobierno de Belice dice ahora que no había dado a Fortis el permiso de construcción del proyecto.

Agrega que se dio una aprobación condicional para el proyecto con base en las recomendaciones de un informe producido por una compañía consultora canadiense. En agosto de 2002, el gobierno de Belice dijo que no había dado aval final ambiental para la represa. Los abogados de Fortis sometieron cartas indicando que sí tenían aval gubernamental.[53]

Durante el segundo semestre del año 2002, las acciones legales de BACONGO ante las Cortes de Belice continuaron agotando las instancias ordinarias, hasta llegar a la Corte de apelaciones de Belice la cual rechazó el 31 de marzo de 2003, detener la construcción de la represa.

En julio del 2003, BACONGO recurrió a un mecanismo extraordinario. Solicitó al Consejo Privado del Reino un mandato judicial para detener la construcción de la represa. Sus argumentos eran que el Estudio de Impacto Ambiental sobre la hidroeléctrica Chalillo tenía errores y omitió importantes riesgos en la construcción de la represa. Afirmó que las audiencias públicas requeridas por ley no fueron conducidas adecuadamente.[54]

El 29 de enero de 2004, sin embargo, el Consejo Privado del Reino[55] -la última instancia de apelaciones para los países de la mancomunidad británica, como Belice- votó 3 a 2 por no interferir en la decisión del gobierno beliceño de permitir a Belize Electricity Company Limited (BECOL), subsidiaria de Fortis, que avance en la construcción de la represa. La multinacional canadiense Fortis Inc. ganó lo que sería la batalla legal final sobre construcción de la hidroeléctrica de Chalillo de 50 m de altura en el bosque tropical beliceño. A pesar de las demoras legales, está programado que la construcción de la represa estará terminada en enero del 2005.

Actualmente, abogados[56] de grupos ambientales opuestos al proyecto, trabajan intensamente en la preparación de una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso Chalillo.

2.2 Linda Vista (Costa Rica)

2.2.1 El Derecho al Ambiente en la Constitución

La tutela del derecho a un ambiente sano en Costa Rica, lo consagra el artículo 50 de la Constitución Política reformado en el año 1994. Sin embargo, la construcción de este derecho ya gozaba de precedentes importantes al momento de la reforma constitucional.[57]

La Constitución establece que "toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado". Continúa el artículo constitucional, con uno de los aportes más significativos para el ejercicio de este derecho al establecer la legitimación activa amplia a toda persona de "denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado".[58]

La intensa labor jurisprudencial en el sistema jurídico costarricense, en particular con las resoluciones de la Sala Constitucional, ha contribuido a una sostenida construcción interpretativa en la defensa del ambiente. Ha fortalecido la creación legislativa de las leyes ambientales y su aplicación en las instancias jurisdiccionales. Sobre estos avances y sus efectos, existen un sin número de experiencias en la defensa del ambiente en Costa Rica, muchas de las cuales demuestran cronológicamente los aportes de la interpretación constitucional que en muchos casos vino a marcar los criterios válidos en discusiones interminables en los procedimientos ordinarios de los tribunales.[59] Los casos documentados como precedentes para la ratificación en la práctica de la norma constitucional son sumamente significativos y la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil ha sido vital.

Estos aportes jurídicos también trascienden el ámbito nacional. La Sala ha sido exhaustiva en la confirmación de los compromisos y obligaciones de Costa Rica al firmar tratados internacionales ambientales, al establecer que la no atención de estas responsabilidades también violan este derecho al ambiente sano.[60] Esta confirmación del valor jurídico de los tratados internacionales ha llevado al Estado Costarricense a atraer sus compromisos a la legislación nacional, y aún en ausencia de ella, la jurisprudencia constitucional valida la trascendencia del derecho internacional para suplir los vacíos del sistema interno. De ahí, que algunos de los casos ambientales más impactantes en Costa Rica se refieran a los compromisos ambientales internacionales suscritos por el país.[61]

La acción más frecuente ante la Sala Constitucional para reclamar el derecho a un ambiente sano son los recursos de amparo (también están las acciones de inconstitucionalidad), con características no formalistas, de vía expedita y directa, y no requiere demostrar un interés particular, lo importante es demostrar que pertenecen a la comunidad afectada por el daño ambiental. Precisamente, en cuanto a la legitimación se dio uno de los precedentes más importantes cuando sobre la tutela de este derecho se resolvió que trasciende la esfera de los derechos subjetivos y la legitimación es tan amplia que aún un menor de edad puede ejercer este derecho ante la jurisdicción constitucional.[62]

La jurisprudencia constitucional costarricense es moderna y evolutiva, constantemente construye en forma novedosa el derecho al ambiente sano, fortaleciendo la tutela constitucional, y aún considerando algunos desaciertos, el balance general es positivo en los avances del Derecho Ambiental.

El caso de Linda Vista, es particularmente interesante porque comprende un cambio significativo en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la que por años señaló que los aspectos técnicos de los estudios de impacto ambiental no era materia constitucional.[63] La Sala en este caso es valiosamente constructiva al llamar la atención sobre las obligaciones de las instituciones de gobierno en el ejercicio de sus competencias y el seguimiento de los procesos de evaluación de impacto ambiental.

2.2.2 Análisis del Caso

Las áreas urbanas de Costa Rica, concentradas en el Valle Central del país, conforman el Gran Área Metropolitana. La recarga del crecimiento poblacional y los proyectos urbanísticos son uno de los temas ambientales más problemáticos por cuanto impactan, entre otros, un recurso fundamental como es el agua. Obedece a una carencia técnica en la vigilancia de los sistemas elegidos para la disposición de las aguas negras y residuales en los proyectos habitacionales y a una falta de previsión en el ordenamiento territorial y usos del suelo.

El caso de Linda Vista[64] nace de un proyecto urbanístico en un área de recarga acuífera fundamental para el consumo humano. El 21 de enero del 2003, el Comité Pro-No Construcción de la Urbanización Linda Vista, San Juan Sur de Poás, interpuso recurso de amparo ante la Sala Constitucional, contra el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), el Instituto Costarricense de Acueductos, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento y la Municipalidad de Poás.

El recurso de amparo se presenta contra una resolución administrativa del MINAE que rechaza las apelaciones contra la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA) que le otorgó viabilidad ambiental al proyecto urbanístico. Los actores sostienen que esta autorización es en pequeños lotes con sistema de tanques sépticos para la evacuación de aguas negras, en una zona de recarga y descarga del manto acuífero de Poás que es de consumo humano, lo cual lo expone a un grave riesgo de contaminación por su vulnerabilidad. Afirma que el MINAE no consideró una serie de informes y dictámenes técnicos y científicos que evidencian serias contradicciones con los estudios presentados por la empresa constructora para justificar el proyecto. La Sala Constitucional amplió el curso dando audiencia a otras instituciones que comparten competencias en la tutela del recurso hídrico en Costa Rica.

En los procedimientos de obtención de permisos por la empresa constructora, los actores en el recurso citan una serie de irregularidades.[65] Al mismo tiempo, otras empresas consultoras en hidrogeología hicieron dos estudios para determinar la posible influencia contaminante, concluyendo que no había este peligro, a pesar de estar en los límites de profundidades permisibles.

Para abril del 2002, la empresa obtuvo el permiso municipal de construcción del proyecto. Las otras instituciones con competencias en el recurso hídrico otorgaron acuerdos y permisos constatando el cumplimiento de requisitos legales pero sin contemplar las características de riesgo del proyecto en materia ambiental, sin preocuparse por una implementación coordinada y efectiva de la legislación ambiental.[66]

El 13 de enero de 2003, el MINAE rechazó el recurso de apelación del Comité Local contra la SETENA por autorizar la viabilidad ambiental del proyecto. Los grupos locales en sus esfuerzos también solicitaron la intervención de la Defensoría de los Habitantes de la República, la que emitió una serie de recomendaciones para el estudio de los aspectos ambientales del proyecto.

La construcción de aportes novedosos en este caso, se dan cuando la Sala Constitucional en el análisis del recurso, considera exhaustivamente la información técnica y científica de las partes involucradas para determinar que no hay absoluta certeza científica y técnica en el sentido que un proyecto urbanístico de alta densidad con tanques sépticos o plantas de tratamiento de aguas residuales y negras no contamine, degrade, o afecte el manto acuífero de Poás y su área de recarga y descarga.[67] También hace un elenco de omisiones institucionales (en total 20) al no estar demostrado su cumplimiento, lo que revela fallas efectivas en el cumplimiento de competencias.

Posteriormente, en la resolución el análisis, la Sala Constitucional enfatiza el valor de la información técnica y científica, respecto a las aguas subterráneas y establece consideraciones importantes.[68] También establece una acertada conexión entre las aguas subterráneas y los derechos fundamentales, comprendiendo el valor del artículo 50 constitucional hasta integrar declaraciones internacionales como la Carta del Agua aprobada por el Consejo de Europa, Estrasburgo 1968, y citar los compromisos de la Cumbre de Desarrollo Humano, Estocolmo 1972.

A nivel nacional, realiza un análisis integrador sobre la regulación del recurso hídrico en Costa Rica y aborda aspectos técnicos de los mantos acuíferos. Se detiene en el hecho de que la contaminación de las aguas subterráneas es más compleja por cuanto no es visible

hasta que alcanza enormes proporciones. Indica que pese a la disparidad normativa hay instrumentos para la tutela del recurso.

En este sentido, uno de los aportes fuertes de la resolución es que la Sala Constitucional se toma el espacio y el tiempo para desglosar taxativamente las competencias de cada institución estatal involucrada y evidencia el incumplimiento en la aplicación efectiva de la Legislación para el caso de Linda Vista. Esta determinación trasciende la esfera jurídica por constituir una seria llamada de atención en omisiones comunes respecto a la Legislación Ambiental, señala que independientemente de los factores limitantes (recursos, coordinación etc) no hay justificación alguna para el incumplimiento, se trata de mandatos en la Ley amparados por la norma constitucional del derecho al ambiente sano.

Sobre los problemas de contaminación de los mantos acuíferos, indica medidas preventivas y protectoras para la conservación y protección de áreas de alta vulnerabilidad. Cabe mencionar, que la Sala Constitucional señala la carencia de una legislación precisa clara y completa para la protección de los mantos acuíferos, aunque esta limitación no justifica el incumplimiento de competencias.

Sobre la Legislación ha resuelto que la escasez y degradación de las condiciones naturales del recurso hídrico imponen la posibilidad administrativa de adoptar tales medidas para evitar su agotamiento o deterioro irreversible y de superar, temporalmente, los efectos nocivos que pueda generar una crisis hídrica. Este tipo de medidas administrativas suponen diversas restricciones y controles drásticos sobre los múltiples usos o aprovechamientos de agua -en especial los generales o especiales de carácter privado- y sobre las actividades preexistentes que puedan afectar el recurso en cuanto se justifican en un interés público, por lo que no afectan el derecho de propiedad o la integridad del patrimonio".[69]

Finalmente, la Sala atrae el principio precautorio al señalar que el principio rector de prevención se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar y contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas. De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible -o una duda al respecto, se debe adoptar una medida de precaución e inclusive posponer la actividad de que se trate.

En febrero del 2004, el recurso se declara con lugar a favor de la comunidad y estableció una lista de medidas y acciones con plazos determinados para que las ejecuten las instituciones gubernamentales rectoras del recurso, estableciendo la revisión y el uso de información de los parámetros técnicos y obligando a las instituciones a establecer una coordinación adecuada de sus competencias para la atención del caso.

2.3 Actividades Petroleras en la Laguna del Tigre, Reserva de la Biosfera Maya (Guatemala)

2.3.1 El Derecho al Ambiente en la Constitución

En Guatemala no se encuentra directamente tutelado el derecho a un ambiente sano como garantía constitucional. Sin embargo, el patrimonio natural del estado está declarado de interés nacional. El artículo 64 constitucional establece que se declara de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la Nación. Se establece en otros artículos la obligación del Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional a propiciar el desarrollo social económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico.[70] Se declara de urgencia

nacional, y de interés social la reforestación del país y la conservación de los bosques, dando especial protección a los bosques y vegetación en las riberas de los ríos y lagos.[71] En cuanto a las aguas, las declara como bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles.[72]

2.3.2 Análisis del Caso

La Reserva de la Biosfera Maya, en la región del Petén, ha estado en el centro de una fuerte controversia en la que han estado involucradas comunidades campesinas, ONG guatemaltecas e internacionales, el gobierno nacional y empresas petroleras.[73]

En 1997, el Gobierno Guatemalteco llamó a un proceso de licitación para la explotación petrolera en un área de 300.000 hectáreas pertenecientes a la Reserva de la Biosfera Maya, parte de la cual comprende un territorio que ha sido tradicionalmente utilizado por las comunidades locales. En febrero de 1999, un conjunto de organizaciones guatemaltecas emitieron una fuerte declaración denunciando la situación y exigiendo una solución definitiva al problema. La empresa Basic Resources International, que tiene un contrato petrolero, ha sido cuestionada por la ilegalidad del contrato y por los impactos ambientales de sus operaciones. En el año 2000, había perforado 32 pozos en la "Laguna del Tigre", que es parte de la Reserva de la Biosfera Maya y construido 120 Km. de oleoductos. La refinería "La Libertad" está situada cerca a la zona protegida.[74]

En marzo de 2000, un grupo de ciudadanos y organizaciones solicitaron a la Corte Suprema de Justicia que niegue el derecho a un amparo definitivo que pide Basic Resources, argumentando que dicha compañía está causando daños irreparables al ecosistema del Petén y que la Reserva de la Biosfera Maya es un patrimonio no sólo de los actuales guatemaltecos sino también de generaciones venideras. Si la Corte aprobara el amparo definitivo pedido por la empresa, significaría el otorgamiento de 192.233 hectáreas adicionales para la exploración y explotación de petróleo dentro del Parque Nacional. Los denunciantes sostienen que el proceso es ilegal, dado que cuando se suscribió este contrato ya existía la Ley de Áreas Protegidas y la Ley de la Reserva de la Biosfera Maya.

Por otra parte, el caso se llevó ante el Tribunal Centroamericano del Agua. El Tribunal es una instancia regional recientemente creada por la sociedad civil, con carácter declarativo no obligatorio. Sin embargo, el caso del Parque Nacional de Laguna del Tigre en Guatemala, se presentó y estuvo seleccionado para la primera ronda de audiencias del tribunal, realizadas en setiembre del 2000. Es importante detenerse en algunos aspectos sobre esta alternativa aprobada por grupos ambientales guatemaltecos en su defensa del ambiente en la zona descrita.

Considerando el foro al que se acudió, dada la diversidad de hechos denunciados nacionalmente sobre el caso, se argumentó la contaminación provocada por las actividades petroleras que se realizan en el Parque Nacional Laguna del Tigre (PNLT). Los acusados fueron las empresas Anadarko Petroleum Company y Basic Resources, así como el Gobierno de Guatemala representado por las instituciones gubernamentales involucradas. El Tribunal resolvió exigir el cese inmediato de las actividades petroleras en el PNLT, así como condenar a las empresas acusadas al pago de los daños

socioambientales provocados. Esta condena no tiene un carácter vinculatorio y coercitivo, pero se considera que así como otros países lo han hecho, se adopte por la legislación guatemalteca el principio del Derecho Ambiental que reza: "El que contamina paga". En Guatemala, hasta la fecha, la contaminación es vista por muchas empresas como "externalidad" que no debe ser asumida en los costos de producción. El resarcimiento indicado por el Tribunal, debería incluir además los costos de reubicación de la población que ha colonizado ilegalmente el PNLT, tomando en cuenta y de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Tribunal también resolvió censurar al Gobierno de Guatemala por el daño causado al PNLT, así como recomendarle tomar medidas urgentes para resolver esta situación.[75]

Ahora, el mecanismo de defensa ante el Tribunal Centroamericano, resuelve de forma coincidente con algunas resoluciones administrativas y jurídicas emitidas a nivel nacional. Los grupos que denunciaron el caso ante el Tribunal Centroamericano de Agua, consideran que lo resuelto por este Tribunal se une a una resolución emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) en febrero del 2000; a la solicitud hecha el mismo mes por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Presidencia de la República y el entonces Comisionado Presidencial del Medio Ambiente; y finalmente al dictamen de la Procuraduría General de la Nación (PGN) presentado hace más de un mes. En todos estos instrumentos se ha solicitado o recomendado la cancelación del Contrato 1-92 suscrito entre la empresa Basic Resources y el Estado de Guatemala, el cual concede a la empresa los derechos de exploración y explotación petrolera en 192,233 hectáreas del PNLT. Sin embargo, dicho contrato debió celebrarse tomando en cuenta los decretos legislativos 4-89 y 5-90, Ley de Áreas protegidas, que crea la Reserva de Biosfera Maya (RBM) y zonifica el PNLT, respectivamente.

Sin embargo, y a pesar de tales avances jurídicos, el caso aún continúa sin ser resuelto. Incluso se planean acciones que subvertirían el Estado de derecho, como una posible reforma a la Ley de Áreas Protegidas, a efecto de dejar fuera del área de conservación el polígono que la empresa Basic Resources tiene en concesión. Se ha planeado también enjuiciar al Colectivo Madre Selva y al Tribunal del Agua por sus acciones consideradas ilícitas en contra del Estado guatemalteco.[76]

2.4 Awas Tingni (Nicaragua)

En Nicaragua, en la Constitución aprobada en 1987, se incluyeron disposiciones sobre los pueblos indígenas, y se aprobó el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. Estas legislaciones crean un régimen de autonomía para la Región Autónoma Atlántico Norte (RAAN) y la Región Autónoma Atlántico Sur (RAAS) en la Costa Atlántica de Nicaragua.

El Derecho Internacional reconoce los derechos ancestrales que sobre sus tierras y bosques tienen los pueblos indígenas en instrumentos tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos protege los derechos de propiedad y el derecho a no ser discriminado por razones de raza o de cultura a los pueblos indígenas. La Agenda 21 y la Declaración de Río de Janeiro de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, establece la necesidad de que los pueblos indígenas sean parte activa en el aprovechamiento de sus recursos naturales.

La declaración por parte de la ONU del Decenio Internacional de la Poblaciones Indígenas del Mundo insta a la cooperación internacional para que favorezca efectivamente a los pueblos indígenas. Agencias internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, establecieron entre sus directrices, que el dinero que estas instituciones presta a los diferentes gobiernos no puede ser utilizado de tal forma que perjudique los derechos que los pueblos indígenas tienen sobre sus tierras y recursos naturales.

2.4.1 El Derecho al Ambiente en la Constitución

Previo al análisis del caso, es necesario conocer en forma general el contexto de la tutela constitucional del derecho a un ambiente sano en el marco jurídico de Nicaragua.

La Constitución de Nicaragua establece que los nicaragüenses tienen derecho a habitar en un ambiente saludable; es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales.[77]

En Nicaragua, el derecho de los pueblos indígenas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua al aprovechamiento sostenible de sus bosques, nace de una tutela constitucional del usufructo ancestral e histórico sobre sus tierras. Este derecho está reconocido en la Constitución[78] y en el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica. Sin embargo, el Estado en la práctica no lo ha implementado con efectividad.

Estas legislaciones crean un régimen "sui generis" que protege los derechos de propiedad sobre las tierras, aguas y bosques, que tradicionalmente han pertenecido a los pueblos indígenas de la Costa Atlántica de Nicaragua.

Las garantías constitucionales y legales tutelan derechos fundamentales de los pueblos indígenas, aunque el Estado no ha demarcado las tierras de los pueblos indígenas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica. El Estado no conoce con certeza cuales son las tierras estatales y cuales son las comunales en las Regiones Autónomas.

2.4.2 Análisis del Caso[79]

Awas Tingni[80] es una comunidad indígena en Mayagna una aislada región de la Costa Atlántica de Nicaragua. La comunidad ha defendido su derecho constitucional de asegurarse una posesión pacífica de sus tierras tradicionales. La identidad de la comunidad ha quedado marcada con este caso por haber marcado un auténtico precedente y estar resuelto ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En este caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que el derecho humano internacional a disfrutar de los beneficios de la propiedad, tal y como está recogido en la Convención Americana de Derechos Humanos, incluye el derecho de los pueblos indígenas a la protección de su tenencia consuetudinaria de la tierra y los recursos naturales. La Corte ha sostenido que el Estado de Nicaragua había violado los derechos de propiedad de la Comunidad Awas Tingni al otorgar a una compañía

extranjera una concesión para explotar madera dentro de sus tierras ancestrales y al no haber proporcionado un adecuado reconocimiento y protección de la tenencia consuetudinaria por parte de la Comunidad. Lo anterior, pese a la tutela en la Constitución como en otras leyes nicaragüenses, que reconocen en términos generales los derechos de los pueblos indígenas a las tierras que tradicionalmente utilizan y ocupan.

La Corte advirtió que Nicaragua debía asegurar el efectivo disfrute de esos derechos, lo que no había hecho ni en el caso de la Comunidad de Awas Tingni ni en relación con la gran mayoría de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica. Al igual que la Comunidad Awas Tingni, la mayoría de las comunidades indígenas de la Costa Atlántica no cuentan con un reconocimiento específico por parte del Gobierno de sus tierras tradicionales en forma de un título de propiedad o de cualquier otro documento oficial.

La Corte ordenó a Nicaragua que demarcara y titulara las tierras ancestrales de la Comunidad Awas Tingni de acuerdo con sus formas tradicionales de tenencia de la tierra y de los recursos naturales, que se abstuvieran de llevar a cabo cualquier acción que pudiera minar los intereses de la Comunidad en esas tierras, y que estableciese un mecanismo adecuado para asegurar los derechos territoriales de todas las comunidades indígenas del país.

La importancia de esta sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos es que se está ante una decisión de un tribunal internacional que proclama los derechos colectivos a la tierra y a los recursos de los pueblos indígenas.[81] En este caso, estos derechos también se encuentran tutelados en la Constitución de Nicaragua.

A continuación una síntesis de las acciones relevantes para el caso:

b.1. El otorgamiento en marzo de 1996 de una concesión forestal a la empresa maderera Sol del Caribe S.A. (SOLCARSA) subsidiaria de la transnacional coreana KUMKYOUNG por parte del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), despertó una enorme controversia legal. Anteriormente, en 1993, el gobierno y el Ministerio indicado ya habían otorgado una concesión a una compañía denominada Maderas y Derivados de Nicaragua S.A. (MADENSA).

b.2. A nivel nacional se presentaron acciones legales importantes con resultados diversos. Posiblemente el más importante, un segundo recurso de amparo presentado ante la Corte Suprema de Nicaragua, el cual tuvo un sorpresivo éxito cuando la Corte declaró con lugar la acción.

b.3. Sin embargo, las acciones administrativas y judiciales internas generaron tal controversia, que el caso con el apoyo de abogados y técnicos que daban seguimiento a las acciones de la comunidad Awas Tingni, continuó con una Petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos.

b.4. Posteriormente, la Comisión presentó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en contra del Estado nicaragüense.

b.1. Concesiones en la Comunidad de Awas Tingni.

En diciembre de 1993, el Gobierno de Nicaragua por medio del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), otorgó una concesión a una compañía denominada MADENSA para la explotación maderera de aproximadamente 43.000 hectáreas de tierra, la mayor parte dentro del territorio demandado por la Comunidad Awas Tingni sobre la base de su forma tradicional de tenencia de la tierra. Bajo la presión del World Wildlife Fund (WWF), el Gobierno accedió a la suspensión de la concesión hasta que se negociase un acuerdo con la comunidad y se establecieran los controles necesarios de carácter medioambiental.[82] Esta organización, con el apoyo de la Facultad de Derecho de Iowa, facilitó las negociaciones entre las partes involucradas. Se aprobó un acuerdo y se firmó en mayo de 1994, que velaba por los beneficios de la comunidad y también comprometía al Gobierno a realizar un proceso de identificación y titulación definitivo de las tierras tradicionales del pueblo Awas Tingni. Sin embargo, este proceso no se cumplió.

El Gobierno Nicaragüense y MARENA procedieron en 1995 a estudiar concesiones para una segunda compañía denominada SOLCARSA S.A. A pesar del trámite de la petición de la comunidad ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (octubre 1995), el Gobierno de Nicaragua aprobó formalmente la concesión a SOLCARSA S.A. el 13 de marzo de 1996.

b.2. Acciones a nivel nacional

Ante el proceso de otorgamiento de concesiones para la explotación forestal a gran escala bajo la presunción de que las tierras eran propiedad del Estado, la comunidad decidió presentar acciones legales.[83]

La comunidad Awas Tingni presentó un primer recurso de amparo ante la Corte Suprema de Nicaragua por violaciones al ordenamiento jurídico que proclama los derechos de las comunidades indígenas sobre las tierras comunales que han ocupado tradicionalmente, según lo establecen la Constitución y el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica.[84] Sin embargo, el recurso no tuvo un resultado positivo y la comunidad procedió presentando una petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en octubre de 1995.

Al mismo tiempo que el caso avanzaba ante la Comisión, se iniciaron acciones legales en Nicaragua contra las concesiones de explotación forestal a favor de la segunda compañía. Un segundo recurso de amparo fue presentado por dos miembros del Consejo Regional de la Región Autónoma del Atlántico Norte ante la Corte Suprema de Nicaragua, solicitando la revocación de la concesión a SOLCARSA, la segunda compañía autorizada. Este recurso de amparo tuvo un resultado positivo para la comunidad. La Corte Suprema de Nicaragua, en febrero de 1997, declaró que la concesión otorgada a SOLCARSA era inconstitucional, basando su decisión en que el Consejo Regional no había aprobado dicha concesión, tal y como lo exige el artículo 181 de la Constitución de Nicaragua.[85]

Como consecuencia de este recurso, el Gobierno pretendió subsanar esa inconstitucionalidad consiguiendo una ratificación a posteriori de la concesión por parte del Consejo Regional, objetivo que logró en octubre de 1997.

La Comunidad Awas Tingni presentó otra demanda, esta vez contra los miembros del Consejo Regional que votaron a favor de la ratificación de la concesión y contra los funcionarios del gobierno que promovieron la ratificación. La Corte Suprema desestimó el caso.

Sin embargo, por otra parte los miembros del Consejo disidentes con la ratificación a posteriori, plantearon una demanda de ejecución de sentencia ante la Corte Suprema por la acción que había declarado la inconstitucionalidad de la concesión. La Corte Suprema emitió una orden en la que señalaba que el Presidente de Nicaragua tenía que proceder a la anulación de la concesión, que era inválida por defecto en el procedimiento que autorizó su otorgamiento y no se podía subsanar el defecto con una votación posterior del Consejo Regional. En síntesis, la Corte anulaba la concesión a SOLCARSA.

Continuaba pendiente las controversias sobre la tenencia de la tierra y si el Gobierno eventualmente daría una solución justa. Las comunidades no tenían una demarcación oficial sobre sus territorios tradicionales.

b.3. Petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Considerando que el primer recurso de amparo presentado ante la Corte Suprema de Nicaragua no tuvo un resultado positivo, a pesar de reclamar las diferentes violaciones al ordenamiento. En octubre de 1995, se presentó una demanda ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La demanda alegaba violaciones del derecho de propiedad, el derecho a la integridad cultural y otros derechos reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales. Se solicitaba a la Comisión, primero apoyar a la Comunidad Awas Tingni en sus esfuerzos para paralizar la concesión a SOLCARSA y segundo, determinar la seguridad con respecto a la tenencia de sus territorios.[86]

Un valioso elemento en las acciones nacionales e internacionales han sido los datos e información recopilada sobre mapas y estudios etnográficos, fundamentales para las discusiones sobre la propiedad y titulación de los territorios. Merece especial mención un mapa de la comunidad elaborado a mano que detalla la forma de tenencia de la tierra y los recursos de la comunidad. Ante la Comisión, el gobierno nicaragüense argumentó que el territorio reclamado era excesivo, aunque nunca rechazó los datos presentados por la Comunidad.

En 1997 durante una vista ante la Comisión, el Gobierno admitió que parte del territorio sobre el que se otorgó la concesión de SOLCARSA eran tierras comunales sobre las cuales ostentaba derechos el pueblo de Awas Tingni.

b.4. Petición ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos[87]

En junio de 1998, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con la asistencia de los abogados de la Comunidad de Awas Tingni, presentó una demanda contra Nicaragua ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En esta demanda se denuncia a Nicaragua por las mismas violaciones de los derechos humanos que alegó la comunidad ante la Comisión, incluyendo las violaciones del derecho de propiedad y agregando una violación del derecho a una protección judicial efectiva. La Comisión solicitó a la Corte exigir al Gobierno de Nicaragua el establecimiento de un plan y su puesta en práctica para una inmediata demarcación y el reconocimiento de las tierras comunales de Awas Tingni, atendiendo sus patrones tradicionales de tenencia de la tierra, y demandó una indemnización pecuniaria para la Comunidad por la vulneración de sus derechos territoriales.[88]

Nicaragua argumentó que en el caso procedía dictar sobreseimiento ya que a su juicio la Comunidad no agotó todos los mecanismos internos. Conforme seguía el proceso ante la Corte, el gobierno de Nicaragua argumentó que:

- el pueblo Awas Tingni no podía reclamar un derecho ancestral a la tierra dado que la existencia de la Comunidad data de los años 40 y que el área reclamada por la Comunidad es extensa en relación con los miembros;

- las comunidades indígenas vecinas ostentan derechos sobre parte de el mismo territorio reclamado por la Comunidad.

Los abogados de Awas Tingni documentaron la tenencia histórica y continuada del territorio con pruebas técnicas y testimonios. Las comunidades vecinas significativamente en su mayoría se unieron a los reclamos de Awas Tingni y exigían un acuerdo global sobre las pretensiones territoriales de las comunidades indígenas de la región.

La Corte dictó su sentencia el 1 de febrero de 2000, y aceptó la postura de la Comunidad Awas Tingni sobre su territorio. La decisión sostuvo que la comunidad sí posee tierras sobre las cuales tiene derechos de propiedad, encontró al Gobierno de Nicaragua responsable de la violación de disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos.

La Corte resolvió que el Gobierno de Nicaragua había vulnerado la Convención al no hacer efectivos los derechos de los pueblos indígenas a las tierras y a los recursos que están reconocidos por la Constitución y la legislación nicaragüense. La Corte se refirió a la ausencia de un mecanismo de carácter estatal para responder a los reclamos de la comunidad, e indicó la incapacidad de los tribunales nicaragüenses de responder a su debido tiempo a las acciones legales de la comunidad. Estableció que la implementación adecuada, en el ámbito doméstico de los mecanismos jurídicos para la protección de los derechos de los pueblos indígenas, es una obligación que deriva de la Convención Americana de Derechos Humanos y que los Estados pueden incurrir en responsabilidad internacional si no garantizan la efectividad de esos derechos. Sostuvo que se había violado el derecho de propiedad reconocido en el artículo 21 de la Convención, más allá de la existencia de una norma jurídica interna anterior.

La Corte sostuvo que el concepto de propiedad tal y como está articulado en la Convención, incluye la propiedad comunal de los pueblos indígenas. Enfatizó que, en el caso de Nicaragua, el derecho interno reconoce la propiedad comunal indígena, sin embargo, subrayó que los derechos articulados en instrumentos internacionales de derechos humanos tienen un sentido autónomo, por lo que no pueden ser equiparados al sentido que se les atribuye en el derecho

interno. Señaló que Nicaragua había violado el derecho de propiedad y su corolario de una protección efectiva por haber otorgado concesiones a terceros para explotar los recursos de unas tierras que deberían ser tituladas a favor de la Comunidad Awas Tingni y por no haber realizado la demarcación y la titulación.

En otros casos, la Corte ha dictado medidas reparatorias de carácter no monetario, lo cual reiteró en este caso al ordenar a Nicaragua la demarcación y titulación.[89] Respecto con las indemnizaciones monetarias, la Corte, en casos anteriores, procedía con amplias actuaciones para determinarlas. Sin embargo, para este caso, la Corte no siguió el procedimiento e implementó su preferencia actual de unir en una misma fase la consideración sobre el fondo del asunto y la determinación de la indemnización. Lo anterior no permitió suficiente tiempo a los denunciantes para probar sus reclamos indemnizatorios y argumentar oportunamente. La Corte estimó que Nicaragua invirtiera una suma total de 50.000 dólares, en trabajos o servicios de interés colectivo en beneficio de la Comunidad Awas Tingni y pagar a la Comunidad 30.000 dólares, por los costos y gastos incurridos. El reclamo posterior de la Comunidad para que se reconsiderara esta decisión se rechazó de manera sumaria.

El caso es un precedente significativo para los pueblos indígenas de todo el Hemisferio respecto a sus derechos sobre sus tierras y sus recursos naturales.[90] El derecho de propiedad está reconocido en diferentes instrumentos internacionales, incluyendo la Declaración Americana de Derechos Humanos y Deberes del Hombre, y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que pueden considerarse una manifestación del derecho internacional consuetudinario. Conforme lo indicó en su sentencia, la Corte se reserva la facultad de supervisar el cumplimiento integral, y el proceso se dará por concluido una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en el fallo.[91]

El caso es un ejemplo de importantes lecciones prácticas sobre las consecuencias jurídicas de otorgar concesiones en tierras reclamadas por los pueblos indígenas. Construye una nueva dirección sobre los derechos humanos, el status de los pueblos indígenas, la protección de su tenencia histórica y su estrecha relación con los usos y tradiciones respecto al ambiente.

2.5 Paradigmas y Retos del Derecho al Ambiente en las Constituciones de Centroamérica

El análisis de casos expuesto anteriormente, nos ratifica que de una forma directa y clara en algunos casos, y en otros por artículos que se refieren al tema, incluso en el caso de Belice en el mismo preámbulo de la Constitución, se encuentra una tutela posible del derecho al ambiente. La defensa del ambiente es viable en Centroamérica a pesar de las limitaciones en la tutela de este derecho de algunas constituciones. Sin embargo, las características particulares de las políticas ambientales y los sistemas jurisdiccionales catalizan la construcción del Derecho Ambiental Centroamericano. Algunos países tienen una construcción más novedosa y evolutiva, especialmente por los aportes jurídicos en la interpretación de la legislación ambiental que realizan cortes superiores como la Sala Constitucional.

Además de los casos centroamericanos expuestos de Belice, Guatemala y Costa Rica, es importante conocer el régimen de tutela de este derecho en las constituciones de los otros países. Sin duda en estos países también se han generado valiosos aportes en la construcción

de los precedentes del Derecho Ambiental y su defensa, aún cuando el marco normativo constitucional no tiene una norma específica de tutela en todos los países, lo cual no significa que otras normas constitucionales relacionadas al tema no tengan un impacto jurídico relevante.

En El Salvador, la Constitución no tutela en forma directa el derecho a un ambiente sano. En cuanto a la salud pública establece que "la salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligados a velar por su conservación y restablecimiento. El Estado determinará la política nacional de salud y controlará y supervisará su aplicación".[92] En la tutela de la salud se establece que "el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar".[93] Sí se tutela la protección al ambiente en su integralidad, cuando se estipula que "es deber del Estado proteger los recursos naturales, así como la diversidad e integridad del medio ambiente, para garantizar el desarrollo sostenible. Se declara de interés social, la protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales en los términos que establezca la ley. Se prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos".[94]

En Honduras, se reconoce "el derecho a la protección de la salud", al efecto " el Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas".[95] Además, el texto constitucional, en la normativa sobre la reforma agraria, establece que "es deber del Estado dictar medidas de protección de los derechos e intereses de las comunidades indígenas existentes en el país, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentadas".[96]

En Panamá, existe un capítulo exclusivo en la tutela del derecho a un ambiente sano. El capítulo sétimo denominado del Régimen Ecológico, define que" es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana".[97] La Constitución de Panamá regula en una forma particularmente amplia el derecho al ambiente, estableciendo deberes como el de "propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas",[98] y sobre el aprovechamiento de los recursos señala que "se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia".[99]

Consideraciones Finales

La tutela jurídica del derecho a un ambiente sano no es un fin en sí mismo. Es un inicio en la titularidad del derecho, que requiere de aportes jurídicos para su efectividad. Si bien es cierto la relación del ambiente sano es con el derecho a una calidad de vida, el derecho a la salud, al equilibrio y balance de los ecosistemas que garantice la supervivencia intergeneracional, los deberes inherentes a la sociedad con relación a este derecho no pueden ser obviados.

Dentro de esta fina relación entre ambiente sano y calidad de vida se justifica un elemento complementario para su tutela: la responsabilidad por daño ambiental. El reclamo del derecho a un

ambiente sano en sí mismo no nos conducirá a ningún progreso en la defensa del ambiente, lo importante es el tener mecanismos para prevenir, determinar, evaluar, mitigar y reclamar el daño ambiental. Es una función interdependiente y complementaria entre derecho y deber.

Precisamente en este deber de responsabilidad ambiental, se encuentran asimetrías en la legislación de los países centroamericanos. Aún cuando en el ámbito regional y en otras latitudes los retos que plantean la aplicación y efectividad del Derecho Ambiental requieren soluciones y replantearse el tema, lo cierto es que el presupuesto mínimo de establecer el deber de responsabilidad por el daño ambiental es fundamental para la defensa del ambiente.

En la construcción normativa nacional de la Región Centroamericana este es un tema a considerar en forma integral, superando un enfoque limitado al efecto sancionatorio, se deben atraer los principios de prevención y precaución, el complemento de la asistencia financiera y el acceso a la tecnología, para insertarse en procesos de desarrollo sostenible.

Con mayor razón, si para fortalecer las experiencias de defensa del ambiente, la prueba es fundamental para determinar el reclamo. Solamente con buenos argumentos científicos y técnicos más la atracción de los principios del Derecho Ambiental Internacional, es posible debatir constructivamente los temas ambientales y sus amenazas. Estas decisiones determinarán en el futuro una tutela efectiva del Derecho Ambiental.

Centroamérica requiere voluntad política y esfuerzos para armonizar su legislación ambiental, especialmente por la riqueza natural única en áreas de la región y ante las tendencias de procesos globales que demandan una mayor integración. Los retos son unir fortalezas y preparar los países para una verdadera implementación del Derecho Ambiental Internacional y sus instrumentos locales.

Una acertada construcción normativa en la tutela del Derecho Ambiental comprometerá a otros actores a respetar y fortalecer el cumplimiento de la legislación nacional, potenciando las ventajas comparativas ambientales en el ámbito global. Los esfuerzos de diferentes actores en este tema deben ser reconocidos y fortalecidos, al respecto el rol de los gobiernos y sus políticas será un factor determinante para el futuro. Los procesos de concertación nacional deben ser constantes y transparentes para un verdadero mandato nacional sobre el tema ambiental. Estas decisiones determinarán el futuro de las estructuras regionales que lideran procesos claves para el ambiente.

Citas Bibliográficas
Capítulo III

1 Handl, G., *Agenda 21 y América Latina: La desafiante tarea de implantar legislación y políticas ambientales*. Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, Chile, 1993, p.58. La publicación es una recopilación de opiniones de expertos invitados a un seminario organizado por el Banco y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en mayo de 1993. El autor señala entre las principales características de la Agenda 21 el fortalecimiento del papel de los grupos principales, la participación pública amplia y el rol de las organizaciones no gubernamentales como socios en favor del desarrollo sostenible, se concentran en facultar a los demandantes distintos de los Estados para asegurar un medio ambiente sano y el desarrollo sostenible. Afirma que en efecto individuos, ONG, "estructuras mediadoras" como los pueblos autóctonos, y otros, son mediadores entre los particulares y las macroestructuras de los estados modernos. Sin embargo, Handl llama la atención al indicar que si por consenso general, un criterio distintivo para la "objetividad" en el derecho internacional es la capacidad de un protagonista de reinvindicar directamente derechos internacionales mediante procedimientos y mecanismos internacionales para el caso nacional, debe considerarse que los instrumentos de Río plantean un desafío al sistema, inclusive desde un punto de vista jurídico formal. Concluye que en pocas palabras, la Agenda 21 y los demás instrumentos de Río se empeñan en abrir una rendija hacia un sistema jurídico transnacional más abierto, es decir, menos centrado en los estados, que ofrezca cierta autonomía concreta a los individuos o grupos frente al Estado.

2 Moreno, E., *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro*, J.M. Bosch Editor, S.A, Barcelona, España, 1991, p.24.

3 Ver Martín Mateo, R. *Manual de Derecho Ambiental*, 3 ed., Editorial Aranzadi, España, 2003. pp. 35-51.

4 Pérez, E., *Derecho Ambiental*, McGraw-Hill Interamericana, S.A., Santafé de Bogotá, Colombia, 2000, p.27.

5 *Ibid.*, pp. 27-28, citando a otros autores.

6 Martín Mateo, R., *Op. cit.*

7 Klein, U., "Integrated Resource Management in New Zeland. A Juridicial Analysis of Policy Plan and Rule Making under the RMA", *Journal of Environmental Law*, no. 5, New Zeland, 2001, pp. 1-54.

8 Sands, P. *Access to Environmental Justice in the European Community: Principles, Practice and Proposals*, Field, Blackwell Oxford & Cambridge, vol. 3, issue 4, 1994, p.208. También afirma que los tribunales de justicia han utilizado esa doctrina del *locus standi* para identificar de todas las posibilidades la gama desintereses que protegerán.

9 En la práctica surgen algunos casos interesantes con fuertes componentes para poner en práctica la legislación dirigida a proteger el derecho de los individuos a la información ambiental. En países latinoamericanos, organizaciones, grupos, y otras asociaciones ambientales han presentado acciones en diversos temas ambientales que comprenden, minería, petróleo, proyectos hidroeléctricos, contaminación, entre otros, procesos en los que un primer paso es solicitar información pública con respecto a aspectos técnicos de los diferentes procesos.

10 Ver Valls, M., *Manual de Derecho Ambiental*, Urgerman Editor, Buenos Aires, Argentina, 2001, pp.228-231.

11 Texto disponible en: http://www.unep.org/dpdl/symposium/Documents/Country_papers/ARGENTINA.doc

12 *Ibid.*

13 Texto disponible en http://europa.eu.int/comm/environment/liability/el_full_es.pdf

14 *Ibid.*

15 Al respecto ver A. Cabanillas. *La Reparación de los Daños al Medio Ambiente*. Editorial Aranzi. Navarra, España, 1996.

16 Moreno, E., *Op.cit.*, p. 30 citando otros autores.

17 Declaración de Río, Principio 16. Respecto a este principio, Kiss ha argumentado que el lenguaje es ambiguo y cuidadosamente limitante, por lo que recomienda que para un efectivo cumplimiento del principio es necesario mejorarlo. Menciona que la Comunidad Europea lo ha hecho, aún antes de la Declaración de Río hay tratados que dan un mejor tratamiento del principio. Se refiere a una convención en específico al indicar que la Convención para la Protección del Medio Marino en el Atlántico del Noroeste de 1992, el principio del que contamina paga significa "que el costo de la prevención de la contaminación, su control y de las medidas de reducción debe ser asumidas por el contaminador". Kiss hace una interpretación aún más extensiva al afirmar que el control de la contaminación debe ser asumido por la comunidad involucrada, por aquellos que contaminan o por los consumidores. Kiss, A., *Manual of European Environmental Law*, Cambridge University Press, Second Edition, United Kingdom,1997.

18 Kiss, A., *Introducción al Derecho Ambiental Internacional*, Programa de Capacitación para la Aplicación del Derecho Ambiental, PNUMA, UICN, Curso académico de la Maestría en Derecho Ambiental, Universidad de Costa Rica, 2004, p.60.

19 Moreno, E., *Op.cit.*, p.22.

20 http://europa.eu.int/comm/environment/liability/el_full_es.pdf Observaciones: El texto en referencia es el Libro Blanco sobre

Responsabilidad Ambiental de la Unión Europea, 9 de febrero del 2000. En este texto se indica que considerando las condiciones descritas, los casos en los que se aplica la responsabilidad ambiental son muy concretos, entre ellos accidentes industriales o contaminación gradual causada por sustancias peligrosas o residuos vertidos al medio ambiente por fuentes identificables. Por el contrario, cita el texto, la responsabilidad no es un instrumento adecuado para los casos de contaminación generalizada, de carácter difuso, en que es imposible vincular los efectos negativos sobre el medio ambiente con las actividades de determinados agentes. Es el caso de los efectos sobre el cambio climático producidos por las emisiones de CO2 y otros contaminantes, la muerte del bosque como consecuencia de la lluvia ácida y la contaminación atmosférica causada por el tráfico.

21 Moreno, E., *Op. cit.*, p.28.

22 *Ibid*, p.188.

23 Handl, G., Agenda 21 y Amércia Latina, *Op.cit.*, p 302.

24 Texto disponible en http//www.unep.org/dpdl/symposium/Documents. Existen innumerables acuerdos mundiales y regionales que tratan de diversos conceptos de responsabilidad e indemnización en relación con el daño ambiental. Sin embargo, la mayoría de esos instrumentos se han elaborado en forma específica bajo los auspicios de diversas organizaciones internacionales, y se limitan a esferas concretas y cuestiones determinadas. El resultado de este proceso fragmentario es una red dispersa en la que no logra abordar debidamente muchas de las complejas cuestiones jurídicas que se plantean. Se examinaron y revisaron varios acuerdos ambientales multilaterales, instrumentos ambientales regionales y nacionales y casos de responsabilidad e indemnización de países en todo el mundo. Es interesante observar que sólo unos cuantos de los instrumentos se proponían abordar las cuestiones que figuran a continuación: Lo que constituye daño: qué actividades pueden clasificarse como susceptibles de causar daño; qué tipo de daños pueden ocurrir (daño a los recursos naturales, a la salud humana, a los bienes, etc.); quién es responsable aparte del empresario determinado (responsabilidad de terceros);qué es lo que constituye indemnización (fiscal, reubicación, restitución, etc.); qué constituye indemnización razonable; cómo se garantiza la justicia en el reparto de responsabilidades y las medidas consecuentes de dispensar justicia (tanto al causante como a la víctima); ámbito y duración de la responsabilidad; y medios por los que puede dispensarse la responsabilidad (multas, pena de prisión, sufragar los gastos de restitución, indemnización, etc.). El PNUMA organiza actualmente una serie de reuniones de expertos sobre el tema de la responsabilidad y compensación ambientales. La última reunión se celebró del 13 al 15 de mayo de 2002, en Ginebra (Suiza). El documento de antecedentes sobre sistemas de responsabilidad y compensación relacionados con los daños ambientales puede verse en el sitio web: htpp://www.unep.org/depi/LiabilityandCompensation.asp

25 Ulate, E., *Jurisprudencia de Derecho Agrario y Ambiental*, Editorial Universidad de San José, San Costa Rica, 1997. Consideraciones del autor en su prólogo.

26 Fabra, A., *Enforcing the Right to a Healthy Environment in Latin America: Review of European community and International Environmental Law*, Field, Blackwell Oxford & Cambridge, vol. 3, issue 4, 1994, p.197.

27 Kiss, A., *Manual of European Environmental Law*, *Op. cit.*, p.86. El autor se refiere al nexo entre la protección ambiental y los derechos a la vida y a la salud. Indica que uno de los instrumentos en que encuentran su expresión es la Declaración de Helsinki adoptada en la Segunda Conferencia Europea en Ambiente y Salud (junio, 1994). Esta Declaración fue adoptada para dar seguimiento al capítulo europeo de ambiente y salud de 1989 y a la Agenda 21 de Río 1992. El objetivo es mejorar las condiciones de salud y de vida de la presente generación; asegurar que la capacidad de la naturaleza no sea excedida; y asegurar el derecho de las generaciones futuras a una vida productiva y satisfactoria.

28 En Costa Rica, por ejemplo, la consagración del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado está en la Constitución. Antes de esta importante inclusión constitucional, la Sala Constitucional ya elaboraba jurisprudencia relacionada con este derecho y con los principios ambientales internacionales especialmente a partir de la Cumbre de Río en 1992.

29 Fabra, A., *Op. cit.*, p. 216. Los casos revisados que se detallan a continuación, son ejemplos de diferentes escenarios en el desarrollo de la doctrina del litigio de interés público en varios países de Latinoamércia. La autora se refiere a algunos ejemplos memorables en los inicios de los 90's: Ecuador: Decisión de la Corte Constitucional que requirió la suspensión de operaciones mineras y construcción de un camino en el Parque Nacional Podocarpus, caso número 224/90 resolución número 054-93-CP. Perú: Decisión de la Corte Suprema que en su definición de derecho al ambiente sano incluyó el principio de desarrollo sostenible. La Corte le ordenó a propietarios de fincas de camarones en un área de manglar, suspender sus operaciones y restaurarlas a su estado natural, expediente número 1058-92, dictamen fiscal numero 1476-92. Colombia: La Corte de Primera Instancia resolvió prohibir a compañías privadas la importación de desechos tóxicos. El caso concreto está relacionado con una compañía naviera croata que había exportado desechos de Colombia para rellenar todos los contenedores. Uno de los barcos cargó de desechos y salió de Colombia en menos de 24 horas siguiendo órdenes judiciales. Destaca la autora la relevancia de este caso por sus implicaciones internacionales. El tema es objeto de amplios y controversiales debates en extensas negociaciones de nivel internacional. Además sugiere pensar en lo que puede pasar si todas las comunidades locales se opusieran a la importación o dumping de desechos tóxicos en sus ciudades.

30 *Ibid.*, p. 219.

31 *Ibid.*, p. 220.

32 Mora, C., De *Río a Johannesburgo: Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica*, UICN PNUMA, México, Costa Rica, 2002, pp.56-57. En esta publicación Claudia Mora escribe sobre Avances Jurídicos y su aplicación en Colombia. Se refiere a nuevas tendencias del rol del Estado. Señala que en Colombia hay eventos que se manifiestan en la realidad de muchos países latinoamericanos. Por ejemplo cita:

una disminución progresiva del presupuesto nacional a los entes encargados de realizar la gestión ambiental, y concluye que existe una inflación normativa que obedece más a respuestas ante situaciones coyunturales, que a un desarrollo coherente y ordenado de las políticas ambientales. Destaca el rol de la participación ciudadana como derrotero de gestión ambiental en su país ya que la comunidad conoce sus derechos. En el tema de la justicia indica que la Corte Constitucional de Colombia ha proferido sentencias certeras en defensa del contenido ambiental de la Constitución, pero otros fallos no han mostrado coherencia. Asimismo, rescata la autora, que en los avances legislativos sobre acciones judiciales para la defensa del medio ambiente, no ha habido una correlativa preparación del aparato judicial para responder a los requerimientos de tipo técnico y jurídico que demandan la defensa del patrimonio natural.

33 Pérez, E., *Manual de Derecho Ambiental*, Instituto de Estrategias Agropecuarias, Ecuador, p.56.

34 Kiss, A., *Op. cit.*, p.87. El autor retoma decisiones importantes en la historia de formación del Derecho Ambiental Internacional y señala: La importancia de las organizaciones no gubernamentales hizo que la Comisión Brundtland recomendara a los gobiernos que establecieran consultas oficiales con ellas. Además, recomendó que compartieran información, estrategias y recursos y les permitieran una participación significativa en todos los asuntos ambientales. Los representantes de las ONG jugaron un papel pivotal antes y después de la Conferencia de Río de 1992.

35 *Ibid*, p.90. Al respecto indica en el contexto europeo, que hay ciertos desacuerdos respecto al acceso a la información, las peticiones y denuncias. En algunos países hay quejas de las ONG respecto a la legislación de evaluaciones de impacto ambiental y la libertad de información, por aspectos inadecuados en las leyes. El autor afirma que en la práctica, como sea, el acceso a la información depende en gran medida de la voluntad de los políticos.

36 Klein, U., *Op. cit.*

37 Texto disponible en: http://www.unep.org/dpdl/symposium/Documents/Country_papers/ARGENTINA.doc

38 Texto disponible en http://www.ccad.ws/proyectos/bioybosques/proarca.php

39 Praus, S. Agenda 21 y América Latina: *La desafiante tarea de implantar legislación y políticas ambientales*, Banco Interamericano de Desarrollo, Chile, 1993, p.302

40 *Ibid.*, p. 43.

41 Stone, M., Rubenstein, W., *Principios de Resolución Alternativa de Conflictos Ambientales. Resumidos y Comentados*, Universidad de Florida, Levin College of Law, Marzo, 2001.

42 Borel, R., *Conflictos socioambientales en América Latina: Un intento de tipología, mapeo y análisis comparado de casos*, Cedarena, San José, Costa Rica, 1999, p.1 de la presentación. También en el resumen ejecutivo de esta publicación indican los autores que en la región latinoamericana muchos de los procesos de gestión participativa y co-manejo de recursos naturales, se iniciaron con conflictos entre actores sociales y económicos, entre intereses privados y agencias públicas, entre pueblos indígenas y campesinos, entre "parquistas" y "desarrollistas". Estos conflictos constituyen todavía la realidad diaria de muchas áreas rurales de América Latina y son, a la vez, el principal obstáculo de un desarrollo equilibrado. Por lo demás representan una oportunidad de arreglos sociales e institucionales, que pueden garantizar formas más duraderas de gestión.

43 *Ibid.*, p. 2. Citando a Charles, A.T., *Fishery conflicts. A unified framework in Marine Policy*, Butterworth-Heinemann Ltd, 1992, pp. 379-393.

44 *Ibid.*, p. 2. Citando a Goldman, M., *Privitazing Nature; Political Struggles for the Global Common*. El estudio de Borel comprende un enfoque de 26 casos latinoamericanos con características comparativas relevantes. Sobre los actores principales se determinó que 21 de los 26 casos involucran comunidades rurales representadas por organizaciones directas o indirectas, en la mitad de los casos se identificó un papel significativo de las organizaciones. Las distintas agencias de gobierno también fueron actores claves en la mayoría de los conflictos estudiados. En algunos casos el papel del gobierno fue directo y en otros sin un rol definido, esto se debe a factores como que la agencia estatal implicada tenía la facultad de resolver el conflicto, no existía una posición, como regulador del tema involucrado, o una lenta incorporación al proceso. Las empresas o sus representantes estuvieron involucrados en 14 de 26 casos con un papel directo, con actitudes distantes o a la expectativa. Las empresas por lo general basan su poder en el acceso a recursos económicos considerables. En este mismo estudio, sobre el poder formal de las instituciones y su prevalencia, se concluye que se deriva de su base legal, la que le da un peso considerable a sus determinaciones.

45 Lewis, C., *Managing Conflicts in Protected Areas*, IUCN Biodiversity Programme, IUCN, Gland, Switzerland, & Cambridge, UK, 1996, p.3.

46 Borel, R., *Op.cit.*, pp. 36-37.

47 Lewis, C., *Op. cit.*, p. 22.

48 Pérez, E., *Op. cit.*, p.31.

49 Texto disponible en http://www.elaw.org/resources/topical.asp?topicdams. Según información de Belpo (ONG en Belice) y la abogada Candy González, el resumen de las acciones legales nacionales presentadas en este caso son: Belize -- BACONGO v. Department of the Environment and Belize Electric Company Limited (Judgment of the Lords of the Judicial Committee of the Privy Council (29 January 2004) (Chalillo - 2 of 2 Privy Council decisions); Belize -- BACONGO v. Department of the Environment and Belize Electric Company Limited (Judgment upon a Petition for a Conservatory Order of the Lords of the Judicial Committee of the Privy Council (13 August 2003) (Chalillo - 1 of 2 Privy Council decisions); Belize -- BACONGO v. Department of the Environment and Belize Electricity Company Limited, Privy Council Appeal No. 47 of 2003 (13 August 2003) (Chalillo Dam preliminary injunction denial); Belize -- BACONGO v. Department of the Environment and Belize Electricity Company Limited, Privy Council Appeal No. 47 of 2003 (Chalillo Dam, costs decision).

50 Constitución Política de Belice (1981). Preámbulo, inciso e).

51 Texto disponible en http://www.wrm.org.uy/boletin/22/Belice.html. El estudio documentó entre otros, los siguientes riesgos: más del 90% de los hábitats riparios resultarán destruidos; un fuerte impacto ambiental negativo aguas abajo del lugar planeado para construir la represa, que afectaría la vida de los poblados rurales que dependen del río para su subsistencia; resultará mortal para los peces debido a las emisiones de gases sulfonados por parte de la vegetación sumergida y descompuesta que quedará atrapada en el reservorio, y a la variación en los flujos estacionales del río. El ecoturismo, una de las actividades que más contribuye a la generación del PBI de Belice, también resultará afectado por el proyecto.

52 *Ibid*. Uno de los precedentes en la discusión previa del proyecto, es que en agosto del 2001 un grupo de biólogos reconocidos del Museo de Historia Natural de Londres hicieron el informe sobre el impacto al medioambiente de la presa Chalillo a solicitud de las compañías constructoras del proyecto. Las recomendaciones del informe concluyen que por el balance negativo del proyecto este no debe construirse. Sin embargo, un informe de la Comisión Mundial sobre Represas indicó que las recomendaciones sobre si se debe construir o no una represa ya no son bienvenidas. El mecanismo de evaluación más bien ha evolucionado hasta ser una importante herramienta para que los proyectos de represas puedan tener recomendaciones para minimizar su impacto, dice la Comisión. En enero del 2002 la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA) aprobó pagar otra evaluación medioambiental de la represa. El estudio lo realizó la compañía de Toronto, AMEC Inc. En marzo del 2002 Fortis construyó con niveladoras caminos al sitio, aunque públicamente sostuvo que no ha comenzado trabajos en el área.

53 Texto disponible en: http://www.mesoamericaresiste.org/primeras/segundas/terceras/presas.html

54 Texto disponible en: http://www.lapresss.org/Summ.asp. Uno de los principales problemas del estudio de impacto ambiental, según BACONGO, es que el diseño de la represa depende de una base de granito, y no se ha encontrado granito en el lugar donde se construirá la represa. Aunque el Consejo admitió este "error geológico" en el EsIA, la mayoría de magistrados encontró que no era tan importante como para implicar el no cumplimiento de la ley de impacto ambiental. BANCONGO también señaló que el EsIA no contenía medidas para mitigar el daño a la vida silvestre, también exigidas por las leyes ambientales beliceñas. Sin embargo, la decisión del Consejo encontró que el sentido común y la legislación de Belice no exigen un EsIA sobre cada tema. En relación a las audiencias públicas, el Consejo encontró que el Departamento de Medio Ambiente tenía el derecho a decidir no realizar audiencias públicas antes de tomar su decisión sobre la construcción de la represa. Los jueces discrepantes encontraron importantes errores en el EsIA, incluyendo mapas que omitieron fallas geológicas y mostraba la existencia de granito, donde no lo había. Aunque la represa podría sostenerse con arenisca, el diseño tendría que ser diferente. Jacob Scherr, director del programa internacional de Natural Resource Defense Council (NRDC), dijo que la posición discrepante "golpeará y finalmente condenará este defectuoso proyecto tanto económica como ambientalmente".

55 Texto disponible en http://www.lapress.org/Summ.asp?lanCode=2&couCode=2. El caso fue el primero relacionado a asuntos medioambientales en la historia del tribunal londinense. La decisión mayoritaria de los cinco magistrados del Consejo Privado del Reino respaldó la decisión de la corte beliceña. Aunque reconoció la severa pérdida ambiental que produciría la represa, encontró que el gobierno beliceño estaba en su derecho de tomar la decisión de autorizar su construcción.

56 Respuesta de abogados de ELAW (Environmental Law Alliance Worldwide) y BELPO organización de defensa del ambiente de Belice. 18 de mayo del 2004.

57 En 1988 el constitucionalista Fernando Volio Jiménez siendo diputado en la Asamblea Legislativa presentó un proyecto de ley para garantizar el derecho a un ambiente sano. Posteriormente, con la creación de la Sala Constitucional en el año de 1989, se inicia una construcción en la jurisprudencia de este derecho, especialmente en algunos votos constitucionales del año de 1993, antes de la reforma al artículo 50, se definió la importancia del derecho al ambiente sano y algunos aspectos determinantes de legitimación para defenderlo. Al respecto puede verse los votos de la Sala Constitucional 3705-93.

58 Constitución Política de Costa Rica, artículo 50. Es importante mencionar que actualmente en la Asamblea Legislativa se conoce un proyecto de ley para incluir un capítulo de Garantías Ambientales en la Constitución. Para efectos de la defensa legal del ambiente el artículo 50 constitucional es suficiente en cuanto a la legitimación, pero la inclusión del capítulo ampliará otros aspectos relevantes del derecho ambiental y su tutela según argumentan sus propulsores. El gobierno de Costa Rica ha impulsado oficialmente esta inclusión constitucional.

59 En Costa Rica, los grupos no gubernamentales han presentado acciones variadas con efectos diversos en la defensa del ambiente. Al principio, fruto de la inexperiencia, la falta de guía en criterios fundamentales, las confusiones que las decisiones impugnadas creaban, era un ir y venir, definiendo prioridades para buscar los precedentes necesarios que constituyeran una garantía en la defensa del ambiente.

60 Sala Constitucional de Costa Rica, resolución número 2002-2486, 8 de marzo del 2002, considerando IV.

61 Los casos son muy significativos. Un ejemplo es el caso de las Tortugas Verdes en el año 1999. La Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad del decreto que permitía en épocas determinadas el consumo de la tortuga verde. Se declaró inconstitucional por ser contrario al Convenio Internacional de Tortugas suscrito por el país. Otro ejemplo más actual es el caso de concesiones petroleras en el Caribe Sur. La Sala Constitucional mediante resolución 8019-2000 declaró con lugar el recurso de amparo presentado por organizaciones locales opuestas a la actividad. Entre los argumentos del recurso, las organizaciones listaron violaciones a convenios internacionales y el principio de participación ciudadana. Sin embargo, el recurso se declaró con lugar contemplando únicamente la violación al Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, a quienes no se había consultado antes del acto de adjudicación de las concesiones. El caso es interesante, porque un derecho de consulta a los pueblos indígenas obligó a anular la concesión e iniciar nuevamente el proceso de adjudicación. Con respecto al principio de participación ciudadana y consulta previa, en el caso costarricense esto demuestra que requiere una actividad constante y vigilante de los actores para hacer efectivo el mecanismo en forma amplia

e informada. En el caso de las concesiones petroleras del Caribe, la anulación ha permitido un proceso más consultado y participativo, y es un ejemplo de la defensa del ambiente a partir de la organización local.

62 Sala Constitucional de Costa Rica, voto no. 3705-93.

63 Especialmente esta posición era una limitación para casos como los de minería en los cuales los reclamos en la mayoría de las veces se referían a irregularidades, incongruencias, incumplimientos en los estudios de impacto ambiental.

64 Sala Constitucional de Costa Rica, resolución no. 2004-01923 del 25 de febrero del 2004.

65 *Ibid.* Entre las irregularidades reclamadas por los actores del recurso se dice: que la empresa obtuvo el permiso municipal de remoción de tierras cuando aún no estaba aprobada la viabilidad ambiental del proyecto por parte del MINAE; también que otra institución (INVU) sobre el uso del área del proyecto indicó que era urbanístico cuando esa caracterización no corresponde.

66 *Ibid.* El recurso evidencia omisiones por la dualidad y la superposición de competencias. Esta realidad afecta negativamente el control en aspectos ambientales ya que la dualidad conlleva una renuncia tácita en el cumplimiento de obligaciones institucionales, o bien, por la interdependencia y en ausencia de coordinación se cometen serias omisiones. Solamente dos instituciones gubernamentales se refirieron a riesgos concretos en el proyecto (SENARA y el Departamento de Aguas del Instituto Meteorológico Nacional), aunque se limitaron a observaciones sobre estos riesgos sin tomar medidas efectivas.

67 *Ibid.*, hechos no probados 1.

68 *Ibid.*, considerando v: "En la región centroamericana la principal fuente de abastecimiento público son las aguas subterráneas (...) su consumo y uso presenta ventajas cualitativas y cuantitativas evidentes y claras".

69 Sala Constitucional: Resolución número 01923 del 25 de febrero de 2004. Considerando XII.

70 Constitución Política de Guatemala, Artículo 97.

71 *Ibid.,* Artículos 125, 126.

72 *Ibid.,* Artículo 127.

73 Boletín no. 36 del WRM, Julio del 2000.

74 *Ibid.* El Congreso Nacional está revisando el contrato 2-85, debido a probables perjuicios económicos para el país. El secretario de Medio Ambiente de la Presidencia, Haroldo Quej Chen; el comisionado presidencial para el medio ambiente, Jorge Cabrera; el procurador de los Derechos Humanos, Julio Arango; los diputados de la comisión ambiental del Congreso de la República y la población civil del Petén, agrupadas en las organizaciones ACOFOP, SUCHILMA, COCHICLE, CLOROFILA (asociaciones de madereros, xateros y extractores de pimienta y chicle las tres primeras, y ecologista y ambientalista la última) se han pronunciado exigiendo el cese de operaciones de Basic del Petén.

75 La resolución del Tribunal Centroamericano del Agua generó fuertes reacciones en sectores involucrados a favor de la actividad petrolera en Laguna del Tigre. Por ejemplo, el gerente de Basic Resources deslegitimó lo actuado por el Tribunal, calificándolo de "burda propaganda" y "fuero especial". Los sectores opuestos al proyecto, por el contrario consideran que más allá de las reacciones primarias, que pretenden deslegitimar lo actuado por el Tribunal Centroamericano del Agua, sus resoluciones pueden constituir un instrumento ético-moral y político que podría servir para mover la opinión y participación ciudadana frente a estos casos particulares, y frente a otros casos relacionados con el derecho ambiental, que a pesar de su gravedad no mueven a reaccionar a las autoridades competentes.

76 Boletín no. 36 del WRM, julio del 2000.

77 Constitución de Nicaragua, artículo 60. Texto disponible en: http://www.georgetown.edu/pbda/Constitutions/Nica/nica95.html

78 *Ibid.,* Artículo 60.

79 Constitución Política de Nicaragua de 1987 y sus reformas de 1995 y 2000. Sobre los pueblos indígenas y los pueblos de la Costa Atlántica los artículos 5, 89, 90, 91, 180 y 181. Texto disponible en: http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Nica/nica95.html

80 Curso sobre litigio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia ambiental. San José, Costa Rica, Septiembre, 2003. El curso fue impartido para un grupo de abogados de diferentes países de las Américas durante cinco días en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José. El evento fue organizado por este Instituto y Elaw (Environmental Law Alliance Worldwide). Durante las sesiones de capacitación se tuvo la oportunidad de compartir las experiencias de este caso con el abogado estadounidense, ex-profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Iowa y asesor de la comunidad en este caso S. James Anaya. El análisis de este caso en la presente investigación se fundamenta en la información y materiales compartidos con Anaya.

81 Anaya, J., Grossman, C., *El caso Awas Tingni V. Nicaragua: Un nuevo hito en el Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas*, Curso sobre litigio ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia ambiental, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Elaw, San José, Costa Rica, 2003, p.1.

82 *Ibid.*

83 *Ibid.,* p.3.

84 *Ibid.,* pp.5-9.

85 Constitución Política de Nicaragua de 1987 y sus reformas de 1995 y 2000.*Op.cit.*

86 Anaya, J., Grossman, C., *Op.cit.*, p.8.

87 *Ibid,* p.6.

88 La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos puede ser consultada en la página disponible en: http://calpi.nativeweb.org/awastingni.html

89 Anaya, J., Grossman, C., *Op.cit.*, p.10.

90 *Ibid.,* pp.11-16. Resumen de decisiones con citas textuales de los autores.

91 *Ibid.,* p.18.

92 Constitución Política de El Salvador (1983), artículo 65.

93 *Ibid.,* artículo 69.

94 *Ibid.,* artículo 117. El artículo indicado se ubica en el capítulo denominado orden económico.

95 Constitución de Política de Honduras (1995), artículo 145.

96 *Ibid.,* Capítulo III De la Reforma Agraria, artículo 346.

97 Constitución Política de Panamá (1972), artículo 114.

98 *Ibid.,* artículo 115.

99 *Ibid.,* artículo 116.

Capítulo IV

Evaluación de Impacto Ambiental

Introducción

La preocupación por proteger, conservar y administrar los recursos naturales, comenzó a manifestarse en los años sesenta en la comunidad científica, política, y en general, en las personas conscientes de actuar urgentemente ante el deterioro ambiental, pues se tomó conciencia que los recursos naturales: agua, aire, suelo y otros no son infinitos ni inagotables, ya que son objeto de contaminación y deterioro.

En el año de 1970, con las primeras reuniones, encuentros y conferencias sobre el medio ambiente, cobra amplia importancia la necesidad de incorporar la variable ambiental, como un elemento de garantía ante las consecuencias ambientales que acarreaba el desarrollo industrial desmedido, pues ya se venían detectando problemas en el ambiente a nivel global, regional y nacional.

A partir de entonces, la protección del ambiente se incluye como un elemento esencial del desarrollo. Nace la idea de un desarrollo sostenible, promoviendo la conservación de los recursos naturales y a la vez siendo técnicamente apropiado el desarrollo económico y social. Es así como el crecimiento económico y la protección ambiental se ven como aspectos complementarios, pues sin una protección adecuada del medio ambiente, el crecimiento económico se ve menoscabado.

Vivir en armonía con el ambiente, permitiendo el desarrollo económico-social, se puede lograr con el establecimiento de una política ambiental sostenible. Para conseguir esos fines, la herramienta de la Evaluación de Impacto Ambiental se convierte en una de los mejores instrumentos, con que una sociedad más consciente, tiene para reducir los impactos negativos de un desarrollo irresponsable desde el punto de vista ambiental.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) se constituye entonces en una de las herramientas de protección ambiental que; apoyada por la institucionalización, acorde con las necesidades de los distintos países; fortalece la toma de decisiones a través de políticas, programas y proyectos.

Por otra parte, la EIA es vista como un proceso de análisis que anticipa los futuros impactos ambientales negativos y positivos de la actividad humana, permitiendo maximizar los beneficios y reducir los impactos no deseados.

El tema será abordado dando nociones generales del vocablo Evaluación de Impacto Ambiental, su naturaleza, participantes y de las etapas que lo conforman. Posteriormente se desarrollará un breve análisis de la legislación y de las diversas etapas de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental de los países centroamericanos. Finalmente, se abordará la problemática surgida dentro del marco jurídico de los diferentes ordenamientos jurídicos centroamericanos. Este Capítulo concluye con una serie de críticas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

1. Antecedentes Históricos de la Evaluación de Impacto Ambiental

A finales de la década del 60, el modelo económico de "costo-beneficio" imperante en los Estados Unidos de América de la posguerra, entra en crisis. El desarrollo económico emprendido por dicha nación se rigió sólo por las reglas del mercado y por una constante demanda de bienes de consumo, sin ninguna consideración ambiental, pues hasta entonces, la utilización racional de los recursos no se consideraba como variable de importancia para lograr un desarrollo estable y continuo.[1]

Un modelo de desarrollo con esas características sólo podía desembocar en la necesidad de instaurar un modelo que, sin obstaculizar el desarrollo económico, permitiera valorar los efectos sobre los recursos naturales y sobre el ambiente humano. Es así como en 1969, el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó la Ley Nacional de Política Ambiental –en inglés National Environmental Policy Act (NEPA)-[2], considerada por muchos como la primera ley de importancia en la "era del Derecho Ambiental".[3]

Su promulgación no buscaba asegurar una protección ambiental a través de estándares técnicos vinculantes, sino que pretendía que las agencias federales responsables de acciones que requerían permisos, financiamiento o alguna otra acción clasificada como mayor o importante, prepararan una evaluación ambiental previa, para así analizar los impactos que sus proyectos podrían tener en el ambiente. El producto de dicho análisis era una declaración sobre el impacto ambiental de la acción proyectada, que debía incluir al menos los efectos negativos que no se podían evitar, así como las alternativas. Por tanto, lo que NEPA perseguía, era perfeccionar el procedimiento administrativo que se venía utilizando para aprobar proyectos federales, con el propósito de mejorar la calidad de toma de decisiones desde las perspectivas ambiental y social. Es así como "...la Evaluación de Impacto Ambiental, EIA, surge como la mayoría de las técnicas modernas de protección del medio, de la NEPA norteamericana que entró en vigor el 1 de enero de 1970".[4]

En cuanto a la caracterización del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en esta ley, se señala que "La ley comentada (NEPA) acentúa en todo un capítulo el carácter preventivo de la Evaluación del Impacto Ambiental. Determina que los organismos públicos deberán integrarse al proceso que establece la misma, para asegurar que los planes y decisiones que puedan afectar al ambiente sean solucionados a tiempo para evitar conflictos posteriores. A tal fin cada uno de ellos deberá utilizar un sistema de evaluación sistemático, interdisciplinario e integrado por las ciencias naturales y las artes ambientales."[5]

En Europa Occidental, la iniciativa norteamericana fue secundada primero por Suecia, que aprobó su Ley de Protección Ambiental de 1969. Posteriormente le siguió la República Federal Alemana, con su Programa Ambiental de 1971, y Francia aprobó la Ley de Protección de la Naturaleza en 1976.[6] Dichas leyes enfocaban la Evaluación de Impacto Ambiental a la preparación, análisis y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental. Esos países trataban de mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones a través de una mejora en la calidad y cantidad de información técnica que requerían del proyectista, con el propósito de que las autoridades públicas que debían aprobar los proyectos, tuviesen un mayor conocimiento de base.

Por su parte, el 27 de junio de 1985, el Consejo de la entonces denominada Comunidad Económica Europea aprobó la Directiva No. 85/337, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

"Esta directiva tenía por objeto facilitar a las autoridades la información adecuada que les permita decidir sobre un determinado proyecto con pleno conocimiento de sus impactos más significativos en el medio ambiente".[7]

En Latinoamérica, se "...considera al Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 1974, de Colombia como precursor del requerimiento legal del EIA en América Latina. Cita, asimismo, la Ley Orgánica del Ambiente de junio de 1976, de Venezuela (...) La primera norma legal de América Latina que específicamente alude a "estudios sobre impacto ambiental" es la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental de mayo de 1976, del Ecuador."[8]

2. Instrumentos Internacionales que se Refieren a la Evaluación de Impacto Ambiental

Sin duda alguna, a partir de 1969, la mayor potencia económica del mundo –y por ende, la mayor contaminante- toma conciencia y decide adoptar medidas correctivas en sus procesos productivos. Como se expresó con anterioridad, esa iniciativa produce efectos casi inmediatos en Europa y en la comunidad internacional, pues la iniciativa se adopta en otros países y se empieza a discutir en el plano internacional. Por tanto, se puede afirmar que la implementación de instrumentos internacionales en el ámbito de la Evaluación de Impacto Ambiental, en sus inicios se traslada del ámbito nacional al internacional, pasando "de ser una mera técnica de derecho interno a configurar un principio de la acción protectora internacional".[9]

El "principio de la Evaluación de Impacto Ambiental" se afianza con la creación de una conciencia generalizada de protección al ambiente y el deseo de los distintos países, de regular actividades, obras o proyectos que generan o puedan generar impactos que afecten considerablemente el ambiente nacional y transfronterizo. Así sucedió en el Convenio de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, que en su artículo 206 se refirió a la "evaluación de los efectos potenciales de las actividades.[10]

El principio de "Buena Vecindad" es otro enunciado importante que mantiene un nexo con el de evaluación de impacto ambiental, ya que se encuentra íntimamente relacionado con la obligación moral – y en ocasiones legal- que tienen los Estados de regular las actividades, obras o proyectos que se llevan a cabo dentro de su territorio, pero que pueden generar impactos

que afectan el ambiente nacional y transfronterizo. En el Derecho Ambiental Internacional, dicho principio significa que "...los Estados no pueden realizar o permitir la realización de actividades dentro de su territorio o en espacios comunes, sin considerar los derechos de otros Estados o la protección del medio ambiente."[11] Del principio de "Buena Vecindad" se derivan dos obligaciones: "El deber de prevenir, reducir y controlar la contaminación y el daño ambiental; y el deber de cooperar en la mitigación de riesgos y emergencias ambientales."[12]

De lo anterior, es posible interpretar que los impactos negativos que podrían generarse en el medio ambiente nacional y transfronterizo –donde se aplican los principios de Buena Vecindad y de Evaluación de Impacto Ambiental-, se verán materializados en la aplicación de los instrumentos internacionales que se refieren a la Evaluación de Impacto Ambiental.

En Centroamérica, la influencia que genera la necesidad de adoptar procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, viene de diversos instrumentos y resoluciones internacionales, entre las que se citan las siguientes:

2.1 Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR, 2 de febrero de 1971)

El texto de esta Convención no hace referencia expresa a la EIA, pero su artículo 3 establece la obligación de fomentar la conservación y el uso racional de los humedales, obligando a las partes contratantes a adoptar medidas cuando puedan producirse daños, y disponer de medios para predecir efectos negativos al fin de la Convención.

Sin embargo, "durante la Sétima Conferencia de las Partes de la Convención Ramsar (COP 7), se aprobó la Resolución 6.2, que considera que en las políticas de EIA, ha de prestarse atención a los objetivos de conservación de los humedales y solicita que se examinen las directrices existentes sobre EIA aplicables a los humedales y se tomen disposiciones oportunas para elaborar 'Directrices Ramsar'".[13]

En cuanto a impacto ambiental relacionado a la conservación y uso racional de los humedales es importante destacar las Resoluciones números 3.3 y 3.5, que se refieren al instrumento de la EIA y lo reconocen como un mecanismo, que ayudará a definir los efectos ambientales de proyectos o acciones en los humedales.

2.2 Declaración sobre el Medio Humano, 1972

Esta declaración proclama la protección y mejoramiento del ambiente humano, y aunque su texto no menciona expresamente el término de "Evaluación de Impacto Ambiental", se considera que se puede deducir de los principios 21 y 22,[14] que establecen el derecho soberano de los Estados a explotar sus recursos en aplicación de una política ambiental y asegurar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción o control, no perjudiquen al medio de otros Estados. Para ello es indispensable la cooperación mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera, puedan tener para el medio.

El mismo año en que se proclamó la Declaración de Estocolmo, la OCDE emitía varias recomendaciones preconizando el uso de los estudios de impacto ambiental, "partiendo de la de 26 de mayo de 1972, sobre 'los principios directores relativos a los aspectos económicos de las políticas del ambiente sobre el plano internacional".[15]

2.3 Carta Mundial de la Naturaleza de 1982

Una década después de Estocolmo, la Carta Mundial de la Naturaleza, en su Principio 11, "...impone a los proyectos de planificación la necesidad de un análisis de los efectos ambientales de las actuaciones propuestas, así como una preceptiva participación del público..."[16]

Los incisos b) y c) del Principio 11 textualmente dicen así:

b) Las actividades que puedan entrañar graves peligros para la naturaleza serán precedidas de un examen a fondo; (...)

c) Las actividades que puedan perturbar la naturaleza serán precedidas de una evaluación de sus consecuencias y se realizarán con suficiente antelación estudios de los efectos que puedan tener los proyectos de desarrollos sobre la naturaleza...".

2.4 Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Este Convención no establece instrumentos de EIA. Sin embargo, fue uno de los primeros instrumentos universales que incluyeron la idea de realizar una Evaluación de Impacto Ambiental, cuando los Estados "que tengan motivos razonables para creer que las actividades proyectadas bajo su jurisdicción o control pueden causar una contaminación considerable del medio marino u ocasionar cambios importantes y perjudiciales en él". De conformidad con su artículo 206, esos efectos y los potenciales, deben ser evaluados y los Estados que se verían afectados por las acciones, deben ser informados de los resultados de las evaluaciones.

2.5 Metas y Principios de la Evaluación de Impacto Ambiental, establecidas por el PNUMA mediante la Decisión 14/25, 1987

En 1987, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, publica sus metas, principios y procedimientos generales que regirán las evaluaciones ambientales. En este documento se plasma la obligación que tienen los Estados para solicitar o realizar una evaluación completa de impacto ambiental si el alcance, naturaleza y ubicación de una actividad propuesta son tales, que puedan afectar considerablemente el medio ambiente.[17]

La Decisión del PNUMA enmarca dos metas a cumplir y un total de trece principios, todos relacionados con la Evaluación de Impacto Ambiental y enfocados más que todo a "promover la aplicación en todos los países de procedimientos adecuados y compatibles con las leyes y procesos de adopción de decisiones nacionales mediante los cuales pueda alcanzarse el objetivo precedente".[18]

El documento del PNUMA "...diversifica el objetivo constituido, en sí mismo, por la adecuada incorporación del mecanismo en los diferentes ordenamientos nacionales, de aquel que se conecta con las relaciones internacionales, concretamente con los efectos transfronterizos, esto es, con el principio general del Derecho Ambiental Internacional según el que los estados no deben causar perjuicios al ambiente de otros estados."[19]

"La presencia del mecanismo de evaluación de impacto a nivel internacional es tal que el profesor Kiss lo incluye entre los principios jurídicos internacionales en materia de protección ambiental, reglas globales que las deduce, principalmente, de la Declaración de Estocolmo de 1972, de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y del Informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo".[20]

2.6 Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la Evaluciación de Impacto Ambiental en el Contexto Transfronterizo, 1991

Este convenio brinda una guía a las partes para que regulen sus actividades y los impactos que éstas puedan tener fuera de su territorio, sin perjuicio de lo establecido por su legislación nacional y las obligaciones adquiridas en el ámbito internacional. Es importante destacar los Apéndices II y IV del Convenio, que regulan los contenidos para la evaluación de impactos medio ambientales y los procedimientos de investigación respectivamente.

En relación con el establecimiento del instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental, el artículo 2.3 del Convenio establece que las partes –individual o colectivamente-, deberán adoptar todas las medidas que sean apropiadas y efectivas para prevenir, reducir y controlar el impacto medio-ambiental transfronterizo de carácter perjudicial y magnitud apreciable que se menciona en el Anexo I.[21]

Por su parte, el artículo 2.4 establece que la parte de origen velará porque, conforme con lo dispuesto en el Convenio, se realice una evaluación de impacto medioambiental antes de que se adopte una decisión con respecto a la autorización o a la ejecución de una de las actividades propuestas, susceptibles de causar un impacto transfronterizo de carácter perjudicial y magnitud apreciable, de acuerdo con lo establecido en uno de los apéndices del Convenio.

"Lamentablemente, éste convenio no ha tenido el impacto deseado y solo pudo contener obligaciones transfronterizas en relación a las EIA, sobre todo para no entrar en problemas de soberanía de los países al ser las EIA en muchos casos, un asunto económico y del tipo de desarrollo deseado por un país".[22]

2.7 Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992

Esta Declaración aporta un elemento decisivo a la institución de la Evaluación de Impacto Ambiental, ya que la considera como un instrumento de desarrollo duradero e integrador del principio precautorio.

En su Principio 17, la Declaración de Río establece que "Deberá emprenderse una Evaluación de Impacto Ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente".[23]

El Principio 17 no establece taxativamente las actividades a las que deberá aplicarse la Evaluación de Impacto Ambiental, por lo que cada Estado tiene la responsabilidad de establecer las actividades o los criterios que reglamenten el principio.

2.8 Convenio sobre la Diversidad Biológica

El objetivo de este Convenio es la protección de la biodiversidad, y para cumplir con ese objetivo se establece la aplicación de los instrumentos de evaluación ambiental que deberán ser aplicados por los Estados o la parte contratante. El artículo 14 del Convenio preceptúa que cada Estado "establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la EIA de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y cuando procedan, permitirá la participación del público en esos procedimientos".

2.9 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

Este Convenio hace referencia a la EIA en su artículo 4, al establecer que debe tomarse en cuenta, "en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y enviar métodos apropiados, por ejemplo de EIA, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos y medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él."

2.10 Proyecto del Convenio Internacional del Medio Ambiente y Desarrollo

Este proyecto, que ha sido impulsado por la Comisión de Derecho Ambiental de la Unión Mundial para la Naturaleza, en su artículo 37, establece lo siguiente:

"Las Partes establecerán o fortalecerán los procedimientos de Evaluación del Impacto Ambiental para asegurar que todas las actividades susceptibles de tener un efecto adverso significativo sobre el ambiente sean evaluadas previa su aprobación. El estudio incluirá la evaluación de:
(a) efectos acumulativos, de largo plazo, indirectos, de larga distancia y transfronterizos.
(b) las posibles acciones alternativas, incluyendo no conducir las actividades propuestas.
(c) medidas para prevenir o minimizar los efectos potenciales adversos.

Las Partes designarán autoridades nacionales apropiadas para asegurar que las Evaluaciones de Impacto Ambiental sean efectivas y se conduzcan bajo procedimientos accesibles a los Estados, organizaciones internacionales, personas y organizaciones no gubernamentales involucrados. Las Partes asegurarán que la autoridad que decida la aprobación tome en cuenta todas las observaciones hechas durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental y haga público, la decisión final.

Las Partes deberán conducir revisiones periódicas para determinar si las actividades aprobadas se llevan a cabo en cumplimiento de las condiciones establecidas en la aprobación y para evaluar la efectividad de las medidas de mitigación prescritas. Se harán públicos los resultados de tales evaluaciones.

Las Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar que antes de adoptar políticas, programas y planes que sean susceptibles de tener un significado adverso sobre el medio ambiente, las consecuencias ambientales de tales acciones sean debidamente tomadas en cuenta."

3. Antecedentes de la Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica

"Las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) en Centroamérica fueron por mucho tiempo aplicadas mayoritariamente a solicitud de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, quienes la solicitaban para la aprobación de préstamos a los países."[24]

A pesar de ese matiz, se puede afirmar que Costa Rica es el primer país de la región Centroamericana en introducir la Evaluación de Impacto Ambiental en su legislación, y lo hace precisamente para una actividad de gran impacto ambiental, como lo es la minería. En efecto, el Código de Minería, Ley No. 6797 –que data de 1982-, en sus artículos 105 y 106,[25] ya regulaba el tema, enfocado a las actividades de exploración y explotación de recursos mineros.

"Los primeros EsIA vinculados a proyectos mineros fueron presentados a la Dirección de Geología, Minas e Hidrocarburos hacia el año 1984. En virtud de esto, se registra que las primeras comisiones de impacto ambiental iniciaron actividad desde ese mismo año."[26]

El proceso de revisión de los EsIA estaba a cargo de una "Comisión de Impacto Ambiental", que funcionaba como un organismo gubernamental de control. "Las primeras Comisiones ambientales en EIA fueron objeto de un proceso evolutivo durante el período que abarca su surgimiento hasta la promulgación de la Ley del Ambiente (sic) en Costa Rica (1984-1995). No obstante, siempre se caracterizaron por consistir en un equipo multidisciplinario de profesionales provenientes, casi en su totalidad de instituciones del Estado".[27]

A inicios de 1993, el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) promulga un decreto ejecutivo mediante el cual creaba la Comisión Interinstitucional de Evaluación y Control de Estudios de Impacto Ambiental (CIDECEIA) de Costa Rica. Esta Comisión tuvo una existencia corta, pues en 1994, el MIRENEM promulgó un nuevo decreto transformando a la CIDECEIA en la Comisión Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (CONEIA). Posteriormente, en noviembre de 1995, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554, la Evaluación de Impacto Ambiental se convierte en un requisito ineludible para toda actividad humana que altere o destruya elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, y su aprobación previa por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuales actividades, obras o proyectos requerirán la Evaluación de Impacto Ambiental.[28]

Guatemala es el segundo país que introduce la Evaluación de Impacto Ambiental a su ordenamiento jurídico. En 1983, precisamente en cumplimiento de una de las

recomendaciones contenidas en la Carta de la Tierra de 1982, el Poder Ejecutivo Guatemalteco conforma una Comisión Ministerial, a la que le encarga la redacción de un instrumento adecuado para planificar, coordinar y ejecutar el plan nacional para alcanzar los objetivos de velar, conservar y mejorar el ambiente. Esta Comisión preparó el proyecto de ley que más adelante se convirtió en la Ley de Protección y Mejoramiento de Medio Ambiente, Decreto No. 68-86, del 28 de noviembre de 1986.

El Decreto No. 68-86, contiene los primeros lineamientos relacionados con el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. Su artículo 20, creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), a la que se le comisionó la elaboración del proceso de los Estudios de Impacto Ambiental (EsIA), que en su momento se vio como una "nueva formalidad".[29]

El artículo 8 del Decreto No. 68-86, estableció expresamente la obligación de elaborar un Estudio de Impacto Ambiental para los siguientes casos:

"Para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puedan producir deterioro a los recursos naturales renovables o notorios al paisaje y a los recursos naturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, realizados por técnicos en la materia y aprobados por la CONAMA".[30]

En 1990, el Coordinador de la CONAMA aprobó un "Instructivo de Procedimiento para la Evaluación de Impacto Ambiental", que estuvo vigente hasta 1997. Dicho instructivo nunca fue sancionado por el Poder Ejecutivo, por lo que carecía de "validez jurídica". Pese a ello, se utilizaba y aplicaba con base en los lineamientos técnicos, razón por la cual cualquier resolución cuya base jurídica fuera ese instructivo, podía ser materia de amparo y por ende de inconstitucionalidad.

En 1992, el Gobierno de Guatemala aprueba y ratifica la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, comprometiéndose a cumplir con la aplicación de la Evaluación de Impacto Ambiental. En virtud de lo anterior, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente se reforma en 1993, afectándose el artículo 8º, que a partir de la reforma indica expresamente que:

"Para todo Proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puede producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de Evaluación del Impacto Ambiental,[33] realizado por técnicos en la materia y aprobado por la Comisión del Medio Ambiente. El funcionario que omitiere exigir el Estudio de Impacto Ambiental de conformidad con este artículo, será responsable personalmente por incumplimiento de deberes, así como el particular que omitiere cumplir con dicho estudio de Impacto Ambiental será sancionado con multa de Q. 5,000.00 a Q.100, 000.000. En caso de no cumplir con este requisito en el término de seis meses de haber sido multado, el negocio será clausurado en tanto no cumpla." Con dicha reforma, se le encargó a la CONAMA garantizar la aprobación o no, de los estudios de impacto ambiental.

Durante 1998, la CONAMA emite un nuevo borrador de regulaciones que rigen la EIA. Esas regulaciones tampoco fueron sancionadas por el Poder Ejecutivo, pero igualmente fue utilizado –al menos a lo interno del CONAMA-, para aprobar o rechazar los Estudios de Impacto Ambiental. Esas últimas regulaciones estuvieron vigentes hasta enero del 2003, cuando entró en vigencia el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Acuerdo Gubernativo NE 23-2003.

Belice es el tercer país de la región en introducir el tema de la Evaluación de Impacto Ambiental a su legislación nacional, al aprobar "The Environmental Protection Act, No. 22 of 1992", del 14 de octubre.

Honduras introduce el tema en su ordenamiento jurídico al aprobar la Ley General del Ambiente, Decreto No.104-93, el 8 de junio de 1993. Un año después aprueba el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Por último, emiten en 1998, la Ley del Medio Ambiente.

El caso de Nicaragua es muy particular. Este país aprobó su Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, No. 217, en junio de 1996, pero su artículo 24, hace referencia a que la Evaluación de Impacto Ambiental continuará siendo regulada por el Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto No. 45-, que es del año 1994, es decir, un reglamento ya regulaba la materia antes de que entrase en vigor aquella ley.

Los últimos países en adoptar legislación relacionada con el tema, fueron El Salvador, que promulgó la Ley de Medio Ambiente, Decreto No. 233; y Panamá, que aprobó su Ley General del Ambiente, No. 41. Ambas leyes fueron aprobadas en 1998.

4. Impacto Ambiental y Evaluación del Impacto Ambiental

Previo a definir lo que se debe entender por "Evaluación de Impacto Ambiental", es menester entender primero el término "impacto ambiental".

Impacto ambiental es toda "alteración significativa de los sistemas naturales y transformados y de sus recursos, provocada por acciones humanas (...) Los impactos se expresan en las diversas actividades y se presentan tanto en ambientes naturales, como en aquellos que resultan de la intervención y creación humana".[31] Por otra parte se indica que el "impacto ambiental" debe interpretarse en sentido amplio, "puesto que incluye los posibles efectos sociales y económicos negativos, pero también los positivos, así como los efectos sobre el patrimonio cultural y paisajístico."[32] Otras definiciones más simples, definen impacto ambiental como "la alteración que se produce en el ambiente cuando se lleva a cabo un proyecto o una actividad (...) La alteración no siempre es negativa. Puede ser favorable o desfavorable para el medio".[33]

La Ley General del Ambiente de Panamá, No. 41, define impacto ambiental como la "alteración negativa o positiva del medio natural o modificado como consecuencia de actividades de desarrollo, que puede afectar la existencia de la vida humana, así como los recursos naturales renovables y no renovables del entorno".[34]

El Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental de Costa Rica, que en el párrafo 43, del artículo 3º, la define de la siguiente manera: "Efecto que una actividad, obra o proyecto, o alguna de sus acciones y componentes tiene sobre el ambiente o sus elementos constituyentes. Puede ser de tipo positivo o negativo, directo o indirecto, acumulativo o no, reversible o irreversible, extenso o limitado, entre otras características. Se diferencia del daño ambiental, en la medida y el momento en que el impacto ambiental es evaluado en un proceso ex-ante, de forma tal que puedan considerarse aspectos de prevención, mitigación y compensación para disminuir su alcance en el ambiente".

Por su parte, definiciones sobre lo que debe entenderse por "Evaluación de Impacto Ambiental" hay muchas y de variado contenido.[35] El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) la ha definido como "el examen, análisis y evaluación de unas actividades planeadas con miras a lograr un desarrollo que desde el punto de vista del medio ambiente sea adecuado y sostenible".[36]

La Ley Ambiental del Distrito Federal de México, en su artículo 44, define la Evaluación de Impacto Ambiental como "el procedimiento a través del cual la autoridad evalúa los efectos que sobre el ambiente y los recursos naturales pueden generar la realización de programas, obras y actividades de desarrollo dentro del territorio del Distrito Federal, a fin de evitar o reducir al mínimo efectos negativos sobre el ambiente, prevenir futuros daños al ambiente y propiciar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales..."[37]

La Ley de Bases del Medio Ambiente, Ley No. 19.300 de Chile, define la Evaluación de Impacto Ambiental como "el procedimiento, a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente o de la Comisión Regional respectiva, en su caso, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes".[38]

Otras definiciones de la Evaluación de Impacto Ambiental dicen que " es un procedimiento de ponderación anticipada de las consecuencias ambientales de una prevista decisión de Derecho Público".[39]

"La EIA pretende articular un procedimiento determinado con todos los datos y análisis necesarios para observar la incidencia que una actuación tendrá sobre el medio ambiente. Advertidos los efectos anticipadamente, podrá atenuarse o evitarse, corrigiendo o desechando el proyecto. Esa amplia perspectiva obliga al órgano con competencia para autorizar o aprobar el proyecto a incorporar amplias consideraciones ambientales."[40]

Se define la Evaluación de Impacto Ambiental como "la herramienta preventiva mediante la cual se evalúan los impactos negativos y positivos que las políticas, planes, programas y proyectos generan sobre el medio ambiente, y se proponen las medidas para ajustarlos a niveles de aceptabilidad".[41]

Otra definición concibe a la Evaluación de Impacto Ambiental como "... un proceso de análisis que anticipa los futuros impactos ambientales negativos y positivos de acciones humanas, permitiendo seleccionar las alternativas que, cumpliendo con los objetivos propuestos, maximicen los beneficios y disminuyan los impactos no deseados".[42]

La Procuraduría General de la República de Costa Rica se ha referido a ella en los siguientes términos:

"...la evaluación de impacto ambiental (...) es una eficaz técnica preventiva que permite a los entes públicos encargados de aprobar proyectos o actividades de cierta envergadura, tener en cuenta, por anticipado y sobre bases confiables, las perjudiciales repercusiones al ambiente que podrían producir. Con este mecanismo se logra una toma de decisión más correcta, al poder elegir, entre las opciones posibles, la que mejor salvaguarde los intereses generales, desde una óptica global e integrada..."[43]

La siguiente tabla contiene la definición de "Evaluación de Impacto Ambiental", contenida en las diferentes leyes centroamericanas. Se hace la salvedad que no se acompaña la de Belice, ya que su ley no contiene una definición.

PAÍS Y DISPOSICIÓN LEGAL	DEFINICIÓN
El Salvador, Ley de Medio Ambiente, Decreto No. 233, Artículo 5º.	Proceso o conjunto de procedimientos, que permite al Estado, en base a un estudio de impacto ambiental, estimar los efectos y consecuencias que la ejecución de una determinada obra, actividad o proyecto puedan causar sobre el ambiente, asegurar la ejecución y seguimiento de las medidas que puedan prevenir, eliminar, corregir, atender, compensar o potenciar, según sea el caso, dichos impactos
Guatemala, Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Artículo 15.	Expresamente no define el término "Evaluación de Impacto Ambiental". Sin embargo, el artículo 15 se refiere al término de "Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental".
Honduras, Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Artículo 3º, inciso e).	Proceso de análisis que sirve para identificar, predecir y describir los posibles impactos positivos y negativos del proyecto propuesto, así como proponer medidas de mitigación para los impactos negativos y un plan de control y seguimiento periódico.
Nicaragua, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Artículo 5º.	Instrumento de política y gestión ambiental formado por el conjunto de procedimientos, estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de una determinada obra, actividad o proyecto puedan causar sobre el ambiente.
Panamá, Ley General de Ambiente, Artículo 2º, 37.	Sistema de advertencia temprana que opera a través de un proceso de análisis continuo y que, mediante un conjunto ordenado, coherente y reproducible de antecedentes, permite tomar decisiones preventivas sobre la protección del ambiente.
Costa Rica, Reglamento EIA, Decreto No. 31849- MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC Artículo 3º, 37.	Un procedimiento administrativo científico-técnico que permite identificar y predecir cuáles efectos ejercerá sobre el ambiente, una actividad, obra o proyecto, cuantificándolos y ponderándolos para conducir a la toma de decisiones.

Fuente: Jiménez, Jiménez, Víquez. 2004

De las anteriores definiciones, se pueden deducir las siguientes características de la EIA:

- Tiene un carácter netamente previsor,[44] en el tanto y el cuanto pretende identificar, predecir e interpretar los impactos directos e indirectos que una actividad en particular –de ser ejecutada- podría producir al ambiente humano, a la biodiversidad, al suelo, subsuelo, agua, aire, clima y paisaje. Como afirma Espinoza, este proceso incorpora "la dimensión ambiental en las nuevas acciones humanas y en las modificaciones a las obras y actividades existentes."[45] Es un instrumento preventivo de gestión, "destinado a identificar y corregir con anticipación los impactos ambientales negativos derivados de acciones humanas, y optimizar aquellos de carácter positivo."[46]

- En principio, no toda actividad humana debería ser sometida al proceso de Evaluación del Impacto Ambiental. Dicho proceso valorador se debería reservar solamente para los proyectos o actividades de cierta envergadura;

- En tanto "técnica evaluadora",[47] su elaboración requiere la convergencia de criterios de expertos en materias tan diversas entre sí como la geología, la biología, la sociología, la planificación urbana y el derecho, y necesariamente deben valorarse otros temas ajenos al ambiente, tales como aspectos socioeconómicos, culturales , étnicos, etc. El producto final debe tener un fundamento fáctico, científico y legal.

- La EIA se elabora para ser sometida a los entes públicos que por ley tienen la competencia de aprobar los proyectos evaluados.[48] Una vez hecho el análisis, el ente competente se encuentra en condiciones de determinar si aprueba el proyecto o actividad sobre la cual versa la evaluación.

Con todos los elementos que contienen las definiciones transcritas contenidas en la legislación centroamericana, se puede construir la siguiente:

"La Evaluación de Impacto Ambiental es un instrumento de política y gestión para la toma de decisiones, que pretende advertir tempranamente, a través de un proceso de análisis continuo, los impactos ambientales positivos y negativos, que un proyecto o actividad puede generar en el entorno. Igualmente prevé sus opciones, así como las medidas de mitigación o protección ambiental que deben implementarse para la opción que se escoja a ser desarrollada. Los resultados deberán ser presentados a los tomadores de decisión para su consideración".

4.1 Naturaleza Jurídica de la Evaluación de Impacto Ambiental

Desde sus inicios se ha considerado que la Evaluación de Impacto Ambiental es un procedimiento administrativo, cuya finalidad es identificar, predecir e interpretar los impactos ambientales que un proyecto o actividad producirá en caso de ser ejecutado.[49] Así lo conciben la legislación hondureña, salvadoreña y costarricense. La primera y la última lo califican como un "proceso de análisis", mientras que la segunda lo concibe con un "proceso o conjunto de procesos". Por su parte, la legislación guatemalteca y nicaragüense conciben a la evaluación como un "instrumento de política y gestión ambiental formado por un conjunto de procedimientos". La legislación panameña lo concibe como un "sistema de advertencia temprana que opera a través de un proceso de análisis continuo".

"...La EIA tiene un claro carácter incidental, puesto que no es más que una parte, aunque de gran importancia, del procedimiento global de control previo, o sea, del expediente aprobatorio o autorizatorio, en cuyo seno (y sólo en él) cobra virtualidad. Su realización es imprescindible, por lo que el procedimiento incidental tiene carácter esencial. Por ello, si llegara a prescindirse de la previa evaluación, la consecuencia sería la nulidad del acto decisorio."[50]

En el caso de Costa Rica, el Reglamento General de EIA define a la EIA como un procedimiento. Esta concepción se reafirma también en el artículo 1º del citado Reglamento, dado que establece que uno de los propósitos de la nueva regulación, es la definición de los procedimientos generales "por los cuales se determinará la viabilidad (licencia) ambiental de las actividades, obras o proyectos nuevos, que por ley o reglamento, se han determinado que pueden alterar o destruir elementos del ambiente o generar residuos, materiales tóxicos o peligrosos; así como, las medidas de prevención, mitigación y compensación, que dependiendo de su impacto en el ambiente, deben ser implementadas por el desarrollador".

4.2 Participantes de la Evaluación de Impacto Ambiental

En su elaboración, análisis, estudio y decisión final, las partes que necesariamente deben intervenir están claramente identificadas: el Proyectista –que integrará al proceso valorador todos aquellos expertos necesarios que contribuirán en la elaboración del documento, según la naturaleza del proyecto-. Todo proceso de Evaluación de Impacto Ambiental lo inicia el proyectista[51], es decir, la persona –física o jurídica, pública o privada- que desea llevar a cabo un proyecto o actividad. Con él intervienen una serie de profesionales expertos en sus campos,[52] que son los que en última instancia elaborarán el documento que se someterá al escrutinio de la oficina pública competente; la Administración encargada de analizar, aprobar o rechazar la evaluación, así como cualquiera otra entidad pública que llegue a ser consultada; y por último, cualquier tercero interesado en el proyecto que se pretende desarrollar.

La Oficina Evaluadora, es quizás el actor con mayor responsabilidad, ya que es quien debe analizar y dictaminar si el proyecto sometido a su conocimiento, es viable o no desde el punto de vista "ambiental".[53]

Los ordenamientos jurídicos centroamericanos se refieren a esa oficina de diversa manera: Belice la llama "Comité Nacional de Evaluación Ambiental"; El Salvador la denomina "Dirección de Gestión Ambiental"; Guatemala la denomina "Dirección General de Ambiente y Recursos Naturales; Honduras se refiere a ella como "Dirección de Evaluación y Control Ambiental"; Nicaragua la llama "Dirección de Regulación Ambiental"; y Panamá se refiere a ella como la "Dirección Nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental". Costa Rica por su parte se refiere a dicha oficina como la "Secretaría Técnica Nacional Ambiental".

El Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental de Costa Rica es novedoso, en el sentido de que, a la par del organismo estatal, incluye al Consultor Externo Acreditado como un tercero que puede ser llamado por la Oficina Valoradora, para apoyar en la EIA.[54]

Por último, la otra parte que puede intervenir en el proceso valorador, es el Tercero interesado, al que el procedimiento le da la oportunidad de involucrarse en el análisis de la Evaluación de Impacto Ambiental y por tanto, influir en la toma de decisión final.[55]

4.3 Instrumentos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Tradicionalmente, el instrumento por excelencia de un sistema de EIA ha sido el Estudio de Impacto Ambiental. Sin embargo, el desarrollo que la Evaluación de Impacto Ambiental ha tenido desde que empezó a ser común denominador de las legislaciones ambientales, ha hecho que se desarrollen nuevos instrumentos, todos tendientes al fin último de la evaluación ambiental, que es la predicción de los impactos negativos y positivos que las obras, actividades y proyectos pueden tener en el entorno. Una de esas nuevas figuras es precisamente la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que se desarrolla e implementa para prever los efectos que los planes, programas y proyectos (públicos o privados) pueden tener en el ambiente.

En el caso de Centroamérica, cuando se analice cada uno de los sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental que imperan en la Región, se va a tener la oportunidad de identificar otros instrumentos del Sistema, que han sido adoptados por los países analizados.

5. Etapas de la Evaluación de Impacto Ambiental

"Un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental se expresa en una secuencia lógica de pasos, que se constituyen en elementos claves al momento de ser aplicados a las acciones humanas que interesa evaluar para resguardar el cumplimiento de los objetivos ambientales."[56]

Como todo procedimiento, el de Evaluación de Impacto Ambiental consta de etapas, claramente definidas y diferenciadas entre ellas. Espinoza reconoce cuatro etapas, en las que el proyectista, la oficina evaluadora y todo interesado, intervienen, y que son los siguientes:

- Etapa inicial (se identifica y clasifica el proyecto desde una perspectiva meramente ambiental).
- Preparación y análisis.
- Calificación y decisión.
- Seguimiento y control.

5.1 Etapa Inicial (Evaluación Ambiental Preliminar)

En esta etapa el proyectista –a través de un "formulario ambiental"-, le comunica a la oficina evaluadora su intención de llevar a cabo un proyecto. El formulario –cuyo uso se ha generalizado

en la mayoría de los países centroamericanos-, "tiene como fin la presentación de la actuación productiva que se desea desarrollar por parte del promotor".[57] La información que el proyectista debe proveer en esta etapa es muy genérica, pero se puede resumir en los siguientes cuatro puntos:

- Información general del proyectista;
- Aspectos de mayor relevancia del proyecto;
- Área que involucra el proyecto;
- Medidas de mitigación que se requerirán adoptar para que el proyecto sea realizable.

En esta etapa, la oficina evaluadora analiza "elementos característicos de la actividad o proyecto, en función de las condiciones ambientales del terreno y la zona donde éste se ubicará, junto a otros factores externos. El fin de esta evaluación inicial es la calificación ambiental de la actividad o proyecto y la determinación o no del requerimiento de un Estudio de Impacto Ambiental para la misma."[58]

El Reglamento EIA de Costa Rica, en su artículo 3º, párrafo 35, se refiere a la etapa de Evaluación Inicial, como un procedimiento de análisis de las características ambientales de la actividad, obra o proyecto con respecto a su localización con el fin de determinar la significancia de Impacto Ambiental.

Esta etapa le permite a la oficina evaluadora identificar el alcance del proyecto y, por tanto, el tipo de evaluación que se le requerirá al proyectista. "La importancia de esta etapa es que es en ella donde se determina si la acción propuesta presenta impactos ambientales potenciales significativos de carácter negativo y positivo." Previo a concluir esta etapa, la oficina evaluadora puede realizar "consultas previas" a las personas, administraciones e instituciones que puedan verse afectadas por la realización de la actividad sujeta a evaluación.

5.2 Preparación y Análisis

Por definición esta etapa es responsabilidad del proyectista y del equipo consultor que ha sido llamado por éste, para elaborar el Estudio de Impacto Ambiental que se presentará al órgano evaluador, y que deberá contemplar todos y cada uno de los puntos solicitados en la evaluación preliminar.

De conformidad con Espinoza, "esta etapa corresponde a la aplicación correcta del alcance del estudio definido para un proyecto determinado. Aquí se revisan los impactos significativos, previamente identificados en la evaluación preliminar, especialmente aquellos de carácter negativo, y se establecen sus respectivas medidas de mitigación y compensación. Su importancia radica en el análisis detallado de los impactos ambientales, aspecto fundamental para la posterior revisión y definición de requisitos de mitigación, seguimiento y control."[59]

El proyectista debe describir exhaustivamente todos los aspectos que influirán –positiva o negativamente- en el área del proyecto, por lo que debe indicar además las medidas de mitigación que se implementarán, así como las tareas de seguimiento para verificar que sean efectivas. En esta etapa, "se elabora el plan de manejo ambiental, se propone el seguimiento y control y se articula la participación ciudadana".[60]

5.3 Calificación y Decisión

Una vez concluida la fase anterior, el órgano ambiental competente comunicará al promotor los aspectos más significativos que deben tenerse en cuenta en la realización del Estudio, procediendo a su elaboración y presentación definitiva.

Cuando la EIA sea presentada ante la Oficina Evaluadora, ésta lo someterá al escrutinio público, junto con el resto de las piezas documentales del expediente, coincidiendo con la fase de información del procedimiento sustantivo. La participación es esencial en este proceso para conocer real y efectivamente la incidencia ambiental y social del plan o proyecto.

Una vez que se haya agotado la anterior fase, la Oficina Evaluadora procederá a emitir su Declaración de Impacto Ambiental, o lo que es lo mismo, su "resolución" respecto de la viabilidad ambiental del proyecto. Dicha resolución determinará sólo los efectos ambientales del proyecto, la conveniencia o no de realizar el plan o proyecto, y en caso afirmativo, fijará las condiciones en que debe realizarse y las medidas correctoras que deben aplicarse.

El procedimiento sustantivo concluye cuando la Oficina Evaluadora le notifica al Proyectista el resultado del análisis, que pueden ser dos: La declaratoria de viabilidad ambiental del proyecto, o bien su rechazo por diversas razones (e.g., las deficiencias del mismo documento presentado, o bien la declaración de que el proyecto no es viable desde el punto de vista ambiental).

5.4 Seguimiento y Control

"Esta etapa corresponde a la verificación de la ejecución del plan de manejo ambiental en la fase de implementación posterior de cada proyecto. Se establece si efectivamente las acciones se encuentran acordes con los criterios de protección ambiental que rigen el proceso de EIA, con el área de influencia reconocida y con la normativa ambiental vigente."[61]

Según Espinoza, el seguimiento y control involucra tres tipos de acciones:

- Fiscalización por parte de las autoridades;
- Denuncias por parte de la comunidad;
- Seguimiento de las propuestas del plan de manejo ambiental.[62]

6. Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica

En la Región Centroamericana, a pesar de que el desarrollo y la adopción de los principios de la Evaluación de Impacto Ambiental ha sido diferenciada en el tiempo, es considerada en todas las legislaciones como un instrumento de toma de decisión. Dada su importancia como herramienta del desarrollo sostenible, en ese contexto desde el 2002, el Consejo de Ministros de Ambiente de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), suscribió el "Acuerdo para el Fortalecimiento de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica", el cual establece una serie de instrumentos y lineamientos básicos cuya

implementación permitirá la modernización y fortalecimiento de dichos sistemas, así como el inicio de un proceso de armonización a nivel regional".[63]

Como complemento del anterior esfuerzo, la CCAD, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y el Gobierno de Holanda, han concentrado sus esfuerzos en desarrollar el "Proyecto de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica (...) A nivel nacional pueden mencionarse logros tan importantes como los nuevos Reglamentos de EIA de Guatemala y de Costa Rica, así como la transformación y modernización de las oficinas de EIA en ambos países (...) A nivel regional los frutos son importantes: el Plan de Acción Centroamericano en EIA diseñado a principios del 2002, el Acuerdo de los Ministros de Ambiente en Julio del mismo año aprobando este Plan e impulsando su ejecución, y luego el mandato de los Ministros nuevamente (a finales del año) para que el Comité Técnico de EIA elabore una estrategia de revisión ambiental del Plan Puebla-Panamá y para que se les apoye en esta misión".[64]

Como se indicó, cada uno de los países centroamericanos cuenta con su propio marco legal que regula y aplica, a su manera, los principios de la Evaluación de Impacto Ambiental. Seguidamente se hace referencia a los aspectos y características de mayor relevancia en cada uno de ellos.

6.1 Evaluación de Impacto Ambiental en Belice

El proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Belice se inicia cuando su Congreso aprueba la Ley No. 22 de 1992, denominada "Environmental Protection Act". La Ley No. 22, es aprobada con la finalidad de preservar, proteger y mejorar el ambiente, el uso racional de los recursos naturales, el control de la contaminación, así como de los asuntos incidentales relacionados.[65]

La Ley No. 22 es reglamentada en 1995 por el Ministerio de Turismo y del Ambiente, mediante la promulgación del *"Statutory Instrument No. 107"* que se denomina *"Environmental Impact Assessment Regulations, 1995"*.[66]

Ni la Ley No. 22 ni sus Regulaciones, contienen una definición de "Evaluación de Impacto Ambiental" ni de "Estudio de Impacto Ambiental". Sin embargo, tanto la ley de cita como sus regulaciones son disposiciones prácticas, pues no se refieren específicamente a ninguno de los diferentes instrumentos de la evaluación ambiental, sea EsIA o PGA, sino que utilizan el término genérico de "Evaluación de Impacto Ambiental".

La Sección 3 de la Ley crea –dentro del Ministerio del Ambiente- una oficina que se denomina "Departamento del Ambiente", y la Sección 4 enumera sus competencias. Para lo que aquí interesa, el inciso (m) establece como una de las funciones de dicho Departamento, "examinar y evaluar, y de ser necesario llevar a cabo Evaluaciones de Impacto Ambiental y análisis de riesgo y hacer recomendaciones para mitigar los efectos dañinos de cualquier acción propuesta y que afecte el ambiente".[67]

La "Parte" V de la Ley No. 22, se refiere exclusivamente a la "Evaluación de Impacto Ambiental". La Sección 20, párrafo (1) establece que "cualquier persona que pretenda llevar a cabo cualquier proyecto, programa o actividad que pueda afectar significativamente el

ambiente, requerirá de una Evaluación de Impacto Ambiental que deberá ser elaborada por una persona que se encuentre calificada para ello, y deberá ser sometida al Departamento para su evaluación y recomendaciones".[68]

El párrafo (2) de la Sección 20 establece que la Evaluación de Impacto Ambiental debe identificar y evaluar los efectos que ciertos proyectos pueden tener en: (a) los seres humanos; (b) flora y fauna; (c) suelo; (d) agua; (e) aire y factores climáticos; (f) activos materiales, incluidos la herencia cultural y el paisaje; (g) recursos naturales; (h) el balance ecológico; (i) cualquier otro factor ambiental que deba ser tomado en consideración.

El párrafo 5, de la Sección 20 de las Regulaciones establece los aspectos mínimos sobre los cuales debe referirse la Evaluación de Impacto Ambiental, que son los siguientes:

a) Una descripción de las actividades propuestas.

b) Una descripción del ambiente que se verá potencialmente afectado, incluyendo la información específica que sea necesaria para identificar y valorar los efectos ambientales de las actividades propuestas.

c) Una descripción de las actividades prácticas, cuando sea apropiado.

d) Una valoración de los impactos posibles de las actividades propuestas y de sus alternativas, que incluya los efectos directos, indirectos, acumulativos, de corto y largo plazo.

e) La identificación y descripción de las medidas disponibles para mitigar los impactos ambientales adversos que producirían las actividades propuestas, y una valoración de las medidas mitigadoras.

f) La indicación de los vacíos de conocimiento e incertidumbre, que puedan encontrarse al valorar la información que se ha requerido.

Estas disposiciones son complementadas con las del artículo 6 de las Regulaciones, pues de conformidad con su texto, cuando el Departamento del Ambiente determina que sobre un proyecto se debe elaborar una Evaluación de Impacto Ambiental, el proceso valorador debe incluir las siguientes fases:

a) Un análisis del proyecto *(screening of the project)*.
b) Una fase de revisión por parte del Comité Nacional de Evaluación Ambiental (The National Environmental Appraisal Committee), de conformidad con el párrafo 25 de las Regulaciones.
c) El diseño e implementación de un programa de seguimiento.

Las Regulaciones contienen dos listas, que a su vez reglamentan los artículos 7 y 8 de las Regulaciones. Según las disposiciones del artículo 7, todas las actividades y proyectos enumerados en la Lista 1 requerirán una Evaluación de Impacto Ambiental cuyo contenido y extensión serán determinados por el Departamento del Ambiente, mientras que las actividades enumeradas en la Lista 2, podrán requerir o no una Evaluación de Impacto

Ambiental, todo a criterio del Departamento. Ello no implica que el Departamento no le fije al proyectista otras condiciones –tal vez menores-, para aprobar su proyecto.[69] Por su parte, el artículo 9 de las Regulaciones taxativamente enumera las actividades y/o proyectos que no requerirán una Evaluación de Impacto Ambiental.

En cuanto a los términos de referencia de la EIA, la legislación beliceña se diferencia bastante de los otros países centroamericanos. Una particularidad la contiene el párrafo 2 del artículo 13 de las Regulaciones, pues establece que si los impactos de la actividad proyectada requieren ser evaluados, el proyectista puede requerirle al Departamento Ambiental que fije sus términos de referencia.[70] Igualmente, el proyectista puede someterle al Departamento Ambiental los términos de referencia para la elaboración de la EIA que estime pertinentes. Dichos términos de referencia serán examinados por el Departamento Ambiental, con la finalidad de determinar si son los correctos para que se lleve a cabo la EIA. Otra particularidad es que ambos actores –proyectista y Departamento Ambiental –, pueden negociar la extensión de los términos de referencia.[71]

Según lo regula el párrafo (3) de la Sección 20 de la Ley, la Evaluación de Impacto Ambiental deberá incluir las medidas que el desarrollador pretende emprender para mitigar cualquier efecto adverso sobre el ambiente, y deberá indicar además los sitios razonablemente alternos para llevar a cabo el proyecto y las razones para su no aprobación.

El párrafo (4) de la Sección 20 establece que todo proyecto, programa o actividad deberá ser valorado con la perspectiva de la necesidad de proteger y mejorar la salud humana y las condiciones de vida, y la necesidad de preservar la capacidad reproductiva de los ecosistemas y de la diversidad de especies.

Por su parte, el párrafo (5) de la Sección 20 regula que la obligación que tiene todo proyectista que se propone hacer una Evaluación de Impacto Ambiental, de efectuar consultas a los organismos públicos, así como a otras entidades interesadas, y según el texto del párrafo (6) de la misma Sección, el Departamento Ambiental puede efectuar su propia Evaluación de Impacto Ambiental y resumir los puntos de vista del público y de cualquier otra entidad interesada. Estas disposiciones de la Ley se complementan con el artículo 18 de las Regulaciones, ya que le impone al desarrollador la obligación de concertar reuniones entre él y los miembros del público que tengan interés en ser escuchados.

Otras diferencias entre el sistema beliceño y los de los demás países centroamericanos, se dan en los siguientes puntos:

- En el evento de que la EIA sea deficiente, el Departamento puede solicitarle al proyectista que presente la información adicional pertinente, sin limitar el número de veces que el proyectista puede adjuntar nueva información, o bien puede solicitarle que presente una nueva evaluación;
- Por recomendación del Comité Nacional de Evaluación Ambiental, el Departamento Ambiental podrá solicitar que se lleve a cabo una audiencia pública.[72]

El Departamento Ambiental puede condicionar la aprobación de una Evaluación de Impacto Ambiental al cumplimiento de ciertas condiciones se consideren razonables desde el punto de vista ambiental (párrafo 7).

El Ministro del Ramo podrá emitir regulaciones que prescriban el tipo de proyectos, programas o actividades para las cuales se requerirá una Evaluación de Impacto Ambiental, y prescribirá los procedimientos, contenidos, guías y cualquier otro asunto relevante para la evaluación.

Por último, de conformidad con el párrafo 22 de la Ley, quien no efectúe la Evaluación de Impacto Ambiental de conformidad con sus disposiciones o de cualquiera otra regulación que se emita teniendo aquella como base, será culpable de una ofensa y por tanto sancionado con una multa que no excederá los dos mil dólares; descontará una pena que no excederá un año; o bien podrá ser sancionado con ambas penas.

6.2 Evaluación de Impacto Ambiental en Costa Rica

Según lo establece el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente, "las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una Evaluación de Impacto Ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (...) Su aprobación previa de parte de este organismo, será requisito indispensable para iniciar las actividades, obras o proyectos. Las leyes y los reglamentos indicarán cuales actividades, obras o proyectos requerirán la Evaluación de Impacto Ambiental".

La EIA costarricense se puede dividir en cuatro fases, que son las siguientes:

A. Etapa de Evaluación Ambiental Inicial

En esta etapa la oficina evaluadora determinará el instrumento que el proyectista deberá implementar, la categorización general se divide dependiendo de los impactos potenciales del proyecto[73]:

Categoría A: Alto Impacto Ambiental Potencial
Categoría B: Moderado Impacto Ambiental Potencial
B.1: Moderado - Alto Impacto Ambiental Potencial
B.2: Moderado - Bajo Impacto Ambiental Potencial
Categoría C: Bajo Impacto Ambiental Potencial

El Reglamento General sobre los Procedimientos de EIA, en su artículo 3º, párrafo 36, se refiere expresamente a esta etapa como una "Evaluación Ambiental Inicial", y la define de la siguiente manera:

"Procedimiento de análisis de las características ambientales de la actividad, obra o proyecto, con respecto a su localización para determinar el significado del impacto ambiental. Involucra la presentación de un documento ambiental firmado por el desarrollador, tomando así carácter de declaración jurada. De su análisis, puede derivarse el otorgamiento de la viabilidad (licencia) ambiental o en el condicionamiento de la misma a la presentación de otros instrumentos de la EIA".

Los criterios de evaluación utilizados por SETENA serán la categorización general y la calificación ambiental inicial (mediante Documento de Evaluación Ambiental -D1 y D2-).

En la etapa inicial se analiza la documentación presentada y si fuere necesario, la SETENA puede solicitarle al proyectista otros datos que considere importantes para tomar una decisión final respecto al proyecto. Dentro de esta etapa, la Unidad de Evaluación Ambiental Previa llevará a cabo una inspección del sitio y se entra a valorar el caso en cuestión y tomar una decisión.

Como última fase de la etapa inicial, la Oficina Evaluadora le comunica al proyectista, mediante una resolución, el instrumento de evaluación y los términos de referencia[77] que deberá elaborar para obtener la viabilidad ambiental de su proyecto. Dependiendo del impacto del proyecto, el instrumento requerido puede ser un EsIA; un PGA o una DJCA.

B. Etapa de Elaboración y Presentación de la Evaluación de Impacto Ambiental

De conformidad con los "términos de referencia" para la elaboración de la EIA, el proyectista deberá contratar a los profesionales[75] que elaborarán el instrumento de EIA. "Esta etapa corresponde a la aplicación concreta del alcance del estudio definido para un proyecto determinado. Aquí se revisan los impactos significativos, previamente identificados en la evaluación preliminar, especialmente aquellos de carácter negativo y se establecen sus respectivas medidas de mitigación y compensación. Su importancia radica en el análisis detallado de los impactos ambientales, aspecto fundamental para la posterior revisión y definición de requisitos de mitigación, seguimiento y control".[76]

C. Etapa de Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental

Concluida la elaboración del instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental, el proyectista deberá presentarlo ante la oficina evaluadora para que ésta lo analice y emita un criterio respecto de su contenido. Por lo general en esta etapa se analiza un EsIA o un PGA, ya que la DJCA, por ser un instrumento simplemente declarativo, su revisión por parte de la oficina evaluadora se limita a verificar que haya incluido los puntos sobre los cuales se debió de haber emitido.

Espinoza se refiere a esta etapa como de "Calificación y Decisión", y al respecto manifiesta que "esta etapa corresponde a la revisión formal, por parte de la autoridad [del instrumento de Evaluación de Impacto Ambiental]. Se busca verificar la adecuación y pertinencia de las medidas propuestas para el manejo de los impactos negativos significativos derivados de las acciones específicas. La revisión se enfoca en calificar la calidad del documento para saber si efectivamente cumple con: a) los aspectos formales y administrativos; b) los requisitos de calidad técnica mínima; y c) la sostenibilidad ambiental del proyecto".[77]

D. Etapa de Control y Seguimiento Ambiental

El artículo 20 de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554, señala que la SETENA establecerá instrumentos y medios para dar seguimiento al cumplimiento de las resoluciones de la Evaluación de Impacto Ambiental.

"Esta etapa corresponde a la verificación de la ejecución del plan de manejo ambiental en la fase de implementación posterior de cada proyecto. Se establece si efectivamente las acciones se

encuentran acordes con los criterios de protección ambiental que rigen el proceso de EIA, con el área de influencia reconocida y la normativa ambiental vigente. La importancia de esta etapa radica fundamentalmente en el aseguramiento de que tanto la acción y todas las actividades asociadas a ella, así como las medidas de mitigación comprometidas y los mecanismos de seguimiento y control establecidos, den cuenta satisfactoriamente de la protección del medio ambiente".[78] Los elementos para el control y seguimiento son: inspecciones ambientales, auditorías ambientales e informes ambientales.[79]

La figura de Responsable Ambiental (RA) es otro instrumento mediante el cual la SETENA controla y da seguimiento a los proyectos.[80] Según establece el Reglamento General de EIA el RA es la persona física o jurídica, inscrita en el registro de Setena, contratado por el desarrollador con el fin de velar por el cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos. El RA tiene como obligación informar tanto a SETENA como a la autoridad nacional los resultados del seguimiento ambiental que se le dio al proyecto actividad u obra.

Por último, en caso de que el proyectista incumpla los compromisos ambientales adquiridos en cualquier etapa del proyecto, la SETENA está facultada para ejecutar –total o parcialmente- la garantía ambiental,[81] sin detrimento de las otras sanciones a que se haga acreedor.

6.2.1 Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC)

El Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (RGEIA) fue aprobado y publicado en la Gaceta del 29 de junio del 2004. En su firma intervinieron los Ministerios del Ambiente y Energía, de Salud, de Obras Públicas y Transportes, de Agricultura y Ganadería y de Economía, Industria y Comercio.

La importancia de este Reglamento General es sin lugar a dudas incuestionable, no sólo porque rectifica y actualiza conceptos y procedimientos –empezando por el mismo nombre del Reglamento, que por primera vez en el país se referirá al sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y no a la oficina que lo administra-, sino porque además se espera que corrija las deficiencias que fueron apuntadas por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República en su Informe No. 04-PFA del 2000, denominado "Fiscalización sobre Evaluación de Impacto Ambiental". Por tanto, vale hacer mención aquí de los aspectos novedosos que introduce al sistema de EIA.

A. Nuevos Conceptos e Instrumentos de Evaluación de Impacto Ambiental

El RGEIA recoge nuevos conceptos que se refieren unos a nuevos instrumentos del Sistema de EIA, y otros, a fases que concluyen alguno de esos instrumentos.

Auditoría Ambiental: Proceso de verificación sistemático y documentado para evaluar, en forma objetiva, las evidencias que permiten determinar si las acciones, eventos, condiciones, sistemas de manejo específicos e información están acordes con lo establecido en el EsIA (particularmente en su Plan de Gestión Ambiental) y por la SETENA, así como el cumplimiento de la legislación ambiental vigente y el Código de Buenas Prácticas Ambientales.

Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA): Es un documento formal, en el que se resume, de forma clara y sencilla, el EsIA, y por medio del cual, el desarrollador, asume, la responsabilidad por la naturaleza, la magnitud y las medidas de prevención, corrección, mitigación, compensación y control del impacto sobre el ambiente. Debe ser elaborado por el equipo consultor responsable del EsIA.

Documento de Evaluación Ambiental: Documento de formato preestablecido por la SETENA que debe ser llenado y firmado por el desarrollador, con el apoyo de un consultor ambiental, cuando se amerite, en el que, además de iniciar la fase de la Evaluación Ambiental Inicial, se presenta una descripción de la actividad, obra o proyecto que se pretende desarrollar, sus aspectos e impactos ambientales, el espacio geográfico en que se instalará y una valoración inicial del significado del impacto ambiental que se produciría.

Estudio de Impacto Ambiental (EsIA): Es un documento técnico de carácter interdisciplinario, que constituye un instrumento de evaluación ambiental, que debe presentar el desarrollador de una actividad, obra o proyecto, de previo a su realización y que está destinado a predecir, identificar, valorar, y corregir los impactos ambientales que determinadas acciones puedan causar sobre el ambiente y a definir la viabilidad (licencia) ambiental del proyecto, obra o actividad objeto del EsIA.

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental aplicado a políticas, planes y programas. Por su característica y naturaleza, este tipo de proceso, se puede aplicar, además, a los proyectos de trascendencia nacional, binacional, regional centroamericano, o por acuerdos multilaterales, conforme a lo establecido en el Reglamento General.[82] Tiene como objetivo integrar la variable de impacto ambiental a la planificación del desarrollo económico del país. Se aplica a los planes, programas y políticas de desarrollo nacional, regional y local; generados en municipios, cuencas hidrográficas y regiones específicas, cuyo fin sea el planeamiento del uso del suelo, el desarrollo de infraestructura (urbana, vial, portuaria, comunicaciones, energética, turística y agrícola, entre otros), o bien el aprovechamiento de los recursos naturales (minería, energía, hidrocarburos, agua, flora y fauna).

Evaluación de Efectos Acumulativos (EEA): Se refiere a aquellas evaluaciones promovidas por la SETENA, en coordinación con otras autoridades del Estado (descentralizadas y centralizadas) y en particular con las universidades y entes académicos, a fin de que se cuente, a mediano y largo plazo, con información sobre la situación de las cuencas y subcuencas hidrográficas, con el fin de incorporar esta información en los planes de uso de sus recursos naturales y de desarrollo urbano, industrial y agropecuario.

Evaluación Ambiental Inicial (EAI): Procedimiento de análisis de las características ambientales de la actividad, obra o proyecto, con respecto a su localización para determinar el significado del impacto ambiental. Involucra la presentación de un documento ambiental firmado por el desarrollador, tomando así carácter de declaración jurada. De su análisis, puede derivarse el otorgamiento de la viabilidad (licencia) ambiental o en el condicionamiento de la misma a la presentación de otros instrumentos de la EIA.

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA): Procedimiento administrativo científico-técnico que permite identificar y predecir cuáles efectos ejercerá sobre el ambiente, una actividad, obra o proyecto, cuantificándolos y ponderándolos para conducir a la toma de decisiones. De forma general, la Evaluación de Impacto Ambiental, abarca tres fases: a) la Evaluación Ambiental Inicial; b) la confección del Estudio de Impacto Ambiental o de otros instrumentos

de evaluación ambiental que corresponda; y c) el Control y Seguimiento ambiental de la actividad, obra o proyecto a través de los compromisos ambientales establecidos.

Gestión Ambiental de Actividades, Obras o Proyectos de tipo Transnacional o Regional Centroamericano: La SETENA, en concordancia con los lineamientos establecidos en los acuerdos regionales formalizados en el ámbito del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), podrá desarrollar, junto con las otras autoridades oficiales de Evaluación de Impacto Ambiental de los otros países del SICA, instrumentos armonizados de Evaluación y Control Ambiental de aquellas actividades, obras o proyectos categorizados como de tipo transnacional y de índole regional centroamericana.

Este procedimiento de EIA deberá contar, como mínimo, con la serie de instrumentos y pasos señalados en el proceso que se utiliza en el país y que define el presente Reglamento. No obstante, dado su carácter regional, y de la necesidad de que sea analizado de forma integral, la SETENA podrá, en coordinación con las otras autoridades regionales de EIA, llevar a cabo un proceso de análisis y de aprobación también mancomunado y coordinado, entendiéndose que su participación se dará dentro del marco de su autoridad de EIA nacional, y que no implicará intervención en decisiones que competen a otras autoridades nacionales de la región centroamericana.

Inspección Ambiental de Cumplimiento (IAC): Proceso documentado que tiene como objetivo verificar, de forma objetiva, que los compromisos ambientales suscritos por el desarrollador, incluyendo las regulaciones ambientales vigentes y el CBPA en lo que aplique, se están cumpliendo en la ejecución de la actividad, obra o proyecto. Difiere de la auditoría ambiental en la medida que la IAC se realiza en un período más corto, cubriendo los aspectos ambientales más significativos.

Instrumentos y Medios de Control y Seguimiento Ambiental (ICOS): Conjunto de condiciones, procedimientos, instructivos y requisitos que una actividad, obra o proyecto nuevo o ya existente, deberá cumplir para garantizar una efectiva gestión ambiental.

Significado del Impacto Ambiental (SIA): Consiste en la valoración cualitativa de un impacto ambiental dado, en el contexto de un proceso de valoración y armonización de criterios tales como el marco regulatorio ambiental vigente, la finalidad de uso –planeado- para el área a desarrollar, su condición de fragilidad ambiental, el potencial efecto social que pudiera darse y la relación de parámetros ambientales del proyecto.

Viabilidad (Licencia) Ambiental (VLA): Representa la condición de armonización o de equilibrio aceptable, desde el punto de vista de carga ambiental, entre el desarrollo y ejecución de una actividad, obra o proyecto y sus impactos ambientales potenciales, y el ambiente del espacio geográfico donde se desea implementar. Desde el punto de vista administrativo y jurídico, corresponde al acto en que se aprueba el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, ya sea en su fase de Evaluación Ambiental Inicial, o de Estudio de Impacto Ambiental o de otro documento de EIA.

Viabilidad Ambiental Potencial (VAP): Es el visto bueno ambiental, de tipo temporal, que otorga la SETENA a aquellas actividades, obras o proyectos que realizan la Evaluación Ambiental Inicial y todavía requieren de la presentación de otros documentos de EIA para la obtención de la VLA definitiva.

B. Clasificación de las Actividades Productivas

El Reglamento General clasifica las actividades, obras y proyectos en categorías, según su impacto sobre el ambiente, siguiendo la Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las actividades productivas (CIIU).

Así, su artículo 4, establece cuáles actividades, obras o proyectos están sujetos al proceso de EIA, remitiendo a dos Anexos del Reglamento, donde se clasifican las actividades, obras o proyectos por su impacto ambiental. En lo que interesa aquí, dicho artículo establece que:

"Las actividades, obras o proyectos nuevos, que están sujetos a trámite de obtención de viabilidad (licencia) ambiental ante la SETENA según el artículo 17, de la Ley Orgánica del Ambiente, se dividen en:

1. Aquellas actividades, obras o proyectos para los cuales existe una ley específica que ordena el cumplimiento del trámite. El Anexo No. 1, que forma parte integral de este Reglamento, enumera estas actividades, obras o proyectos.

2. Las demás actividades, obras o proyectos, no incluidos en el Anexo No. 1 del párrafo anterior, aparecen ordenados en la categorización general que se presenta en el Anexo No. 2 de este Reglamento".

El artículo 6 nos explica que la categorización general de las actividades, obras o proyectos según su impacto ambiental potencial (IAP), es producto de una evaluación técnica especializada, que llevó a la elaboración de un listado que ordena dichas actividades, obras o proyectos en tres categorías de IAP (A,B,B1,B2,C).

El propósito de la categorización, según el artículo 5, es que "el desarrollador conozca de forma preliminar el potencial impacto ambiental de su actividad, obra o proyecto, e identifique la ruta de trámite a seguir dentro del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, la SETENA dispone de dos criterios complementarios de evaluación: la categorización general y la calificación ambiental inicial de las actividades, obras o proyectos".

Ahora bien, de conformidad con el artículo 7, la categorización general de las actividades, obras o proyectos sigue los criterios que definen la naturaleza del proceso y que incluyen los siguientes datos:

- Tipo o naturaleza del proceso productivo o las actividades que deben ser desarrolladas para la ejecución de la actividad, obra o proyecto, en relación con el riesgo ambiental tomando en consideración los impactos ambientales (efectos ambientales combinados, acumulativos o individuales) de las actividades, obras o proyectos que ya operan en el país;

- Criterio técnico de experto, desarrollado en el tiempo durante el proceso de elaboración del Listado de EIA del Anexo No. 2, por personeros de la SETENA y de un equipo multidisciplinario de profesionales de entidades públicas y privadas;

- Otros criterios de dimensión son los siguientes: tamaño de la actividad, obra o proyecto, en función de número de unidades que participan en su ejecución y operación; superficie (en m2 o Hectáreas –Ha-) que cubre la actividad, obra o proyecto.

C. Nuevos Órganos y Agentes Externos en la EIA

El RGEIA crea los siguientes entes que de una u otra manera, participan en el proceso de EIA:

Comisión Mixta de Monitoreo y Control Ambiental (COMIMA), que es una entidad "participativa" de control y seguimiento ambiental de actividades, obras o proyectos de categoría A con EIA aprobada.

Comisión Técnica Asesora de la SETENA: Órgano auxiliar asesor en materia ambiental, integrada de manera equilibrada, por representantes del Poder Ejecutivo, del sector privado, ONG, y consultores ambientales. Su función principal será la de dar apoyo técnico a la SETENA en el tema de EIA, referente a procedimientos y lineamientos de funcionamiento del sistema.

Consultor Externo Acreditado: Persona física o jurídica acreditada por el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) y que puede ser contratado por la SETENA para apoyar en las EIA.

De conformidad con el artículo 43, en casos de complejidad o especialización técnica del EsIA de las actividades, obras o proyectos de tipo A, la SETENA podrá buscar el apoyo técnico externo de grupos multi e interdisciplinarios, o bien de profesionales especialistas, que pueden provenir tanto del sector público como del privado. Los miembros de este grupo de consulta deberán estar acreditados por la autoridad oficial (ECA).

D. Validación del PGA en otros trámites ante el Estado

Un aspecto bastante novedoso que introduce el Reglamento General se refiere a la validación que otras instituciones y oficinas del Estado deben hacer del Plan de Gestión Ambiental para una actividad, obra o proyecto con EIA aprobado por la SETENA. Según el artículo 70, el Plan de Gestión Ambiental será válido para cualquier trámite ante otras autoridades de la Administración Pública, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Trámites y Requisitos Administrativos, NE 8220.

6.3 Evaluación de Impacto Ambiental de El Salvador

El sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Salvadoreño se basa en la Ley de Medio Ambiente, Decreto No. 233 de 1998, y en su Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente, Decreto No. 17 del 21 de Marzo del 2000. Según sus disposiciones, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) tiene amplias facultades para:

a) Emitir las directrices para la Evaluación Ambiental Estratégica de las políticas, planes y programas de la administración pública; observar, aprobar y supervisar el cumplimiento de las recomendaciones de dicha evaluación.

b) Requerir, por medio del Formulario Ambiental, la información preliminar de la actividad, obra o proyecto para su categorización.

c) Elaborar los lineamientos para la Formulación de los términos de referencia para la realización y Evaluación de los Estudios Ambientales de las actividades, obras o proyectos.

d) Evaluar y dictaminar sobre los Estudios de Impacto Ambiental de las actividades, obras o proyectos, públicos o privados.

e) Coordinar y organizar la Consulta Pública de los Estudios de Impacto Ambiental.

f) Ponderar las opiniones emitidas por el público, en el proceso de consulta sobre el Estudio de Impacto Ambiental, de acuerdo al Art. 25, literales (a y b) de la Ley.

g) Requerir la Fianza de Cumplimiento Ambiental al titular de la actividad, obra o proyecto.

h) Emitir el Permiso Ambiental, previa aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, de acuerdo al Art. 19 de la Ley.

i) Realizar las Auditorias de Evaluación Ambiental para verificar el cumplimiento de las condiciones fijadas en el Permiso Ambiental.

j) Establecer el procedimiento para la certificación de inscripción de los Prestadores de Servicios de Estudios Ambientales.

k) Promover la incorporación de los titulares de las actividades, obras o proyectos a programas de autorregulación.

En El Salvador, la Evaluación Ambiental es considerada como un instrumento de política ambiental,[83] y de conformidad con el artículo 16 del Decreto No. 233, está conformada por los siguientes instrumentos:

- Evaluación Ambiental Estratégica;[84]
- Evaluación de Impacto Ambiental;[85]
- Programa Ambiental;
- Permiso Ambiental;[86]
- Diagnósticos Ambientales;
- Auditorías Ambientales;[87]
- Consulta Pública.

El proceso de EIA salvadoreño se divide en cuatro etapas, que son las siguientes:

A. Planificación de la actividad, obra o el proyecto

Durante esta etapa, el proyectista debe proveer a la oficina evaluadora de la información básica del proyecto por medio del Formulario Ambiental.[88] Si la actividad, obra o proyecto propuesto no requiere la elaboración de un EsIA, el Permiso Ambiental se otorga, pero si efectivamente se requiere el EsIA, el Ministerio proporcionará los Términos de Referencia con la finalidad de que el proyectista inicie la elaboración del EsIA.[89] Una vez entregado el EsIA a la Oficina Evaluadora, ésta convocará a la Consulta Pública del EsIA,[90] y antes de que esta se lleve a cabo, analizará y evaluará el EsIA. Durante la etapa de análisis, la Oficina Evaluadora deberá de haber realizado las inspecciones ambientales, sean periódicas o aleatorias.

Esta etapa entra en su recta final con la emisión del dictamen técnico sobre el EsIA. En el evento de que la evaluación sea aprobada, la Oficina Evaluadora emite la resolución

final, en la que también ordena la emisión de la Fianza de Cumplimiento Ambiental.[91] Una vez que la misma sea otorgada por el proyectista, la Oficina Evaluadora emite el Permiso Ambiental.

B. Ejecución de la actividad, obra o proyecto

Esta etapa incluye la preparación del sitio, la construcción de la obra civil, el equipamiento y prueba.

C. Funcionamiento de la actividad, obra o proyecto

D. Cierre de operaciones y rehabilitación (recuperación)[92]

Las tres últimas etapas deberán incluir la ejecución del Programa de Manejo Ambiental y están sujetas a que sobre ellas se realice una Auditoría de Evaluación Ambiental. Por otro lado, de conformidad con el artículo 26 del Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente, las diferentes etapas de la EIA estarán sujetas a un "monitoreo", con la finalidad de garantizar la eficiencia de las medidas de prevención, atenuación y compensación implementadas, permitiendo, mediante la evaluación periódica, la adopción de medidas correlativas. Su frecuencia estará determinada por la naturaleza de la actividad, obra o proyecto.

Para las actividades, obras o proyectos que enumera el artículo 21 de la Ley de Medio Ambiente,[93] así como para cualquiera otra obra o proyecto que pueda tener impactos considerables o irreversibles en el ambiente, la salud y el bienestar humano o los ecosistemas y que no estén incluidas en este numeral, el interesado en ejecutar dicha actividad, obra o proyecto, sea persona natural o jurídica, deberá presentar el correspondiente EsIA, y sólo cuando se haya obtenido el Permiso Ambiental, se podrá iniciar el proyecto, obra o actividad. Dicho estudio debe efectuarlo el proyectista a través de un equipo técnico multidisciplinario.[94]

Cuando lo que se va a valorar es una actividad, obra o proyecto específico, sea público o privado, el análisis se realiza mediante un Estudio de Impacto Ambiental. Para ello, el interesado deberá:

- Presentar ante el Ministerio el Formulario Ambiental de la actividad, obra o proyecto; y posteriormente el Estudio de Impacto Ambiental, de conformidad con los Términos de Referencia elaborados con base a los lineamientos proporcionados por el Ministerio;

- Financiar la consulta pública de los Estudios de Impacto Ambiental;

- Presentar al Ministerio, la Fianza de Cumplimiento Ambiental, por un monto equivalente a los costos de las obras físicas o inversiones que se requieran para implementar el Programa de Manejo o Adecuación Ambiental, y cuando corresponda de conformidad al Artículo 55 de la Ley, la fianza que garantice el establecimiento del plan institucional de prevención y contingencia;

- Obtener del Ministerio el Permiso Ambiental, previamente al inicio de la actividad, obra o proyecto público o privado;

- Ejecutar el Programa de Manejo Ambiental;

- Cumplir con las disposiciones del Ministerio en lo relativo a la realización de las Auditorías de Evaluación Ambiental;

- Presentar al Ministerio el Diagnóstico Ambiental y su correspondiente Programa de Adecuación Ambiental, así como el estudio de riesgo y manejo ambiental, cuando sean procedentes;

- Ejecutar el Programa de Adecuación Ambiental, y cuando sea requerido, el plan de contingencias y prevención;

- El sistema salvadoreño permite obtener un "permiso ambiental"[95] por etapas, dependiendo del proyecto. Concluida la etapa para la que fue dado el permiso, deberá obtenerse un nuevo Permiso Ambiental. Por ejemplo, el Permiso Ambiental de "ubicación y construcción" se emite por el tiempo que dure la construcción de la obra física y cuando ésta concluye, el permiso vence. Se emitirá entonces otro Permiso Ambiental, esta vez de "Funcionamiento", por el tiempo de vida útil del proyecto y etapa de abandono, sujeto al seguimiento y fiscalización del Ministerio.

Siguiendo con las nuevas tendencias de la EIA, El Salvador adoptó en su legislación otros instrumentos de EIA, que se analizan a continuación:

A. Evaluación Ambiental Estratégica

Dentro de su sistema de evaluación, la legislación salvadoreña prevé el instrumento de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE),[96] de aplicación únicamente a las políticas, planes o programas de instituciones públicas. Por tanto, dichas entidades están obligadas a presentar al MARN el informe de sus EAE, con la finalidad de que sean evaluadas. El MARN tiene la facultad de hacer las recomendaciones pertinentes y de supervisar el cumplimiento de los lineamientos y de las recomendaciones a la EAE, para lo cual contará con el apoyo de las unidades ambientales correspondientes.

B. Estudio de Riesgo

El artículo 21, inciso n) de la Ley de Medio Ambiente enumera unas actividades que considera como altamente riesgosas por sus características corrosivas, explosivas, radioactivas, reactivas, tóxicas, inflamables o biológico–infecciosas para la salud y bienestar humano y el medio ambiente. En virtud de la anterior clasificación, además de la EIA para esas actividades, se deberá de adicionar un Estudio de Riesgo y Manejo Ambiental, con la finalidad de identificar los riesgos (posibles accidentes y emergencias). El contenido de dicha evaluación deberá incluir como mínimo:

- Identificación y determinación de las actividades que representan riesgos o amenazas para la salud de la población y la estructura de los ecosistemas;

- Identificación de materiales o sustancias peligrosas que se utilizarán durante las etapas de construcción, funcionamiento y cierre de operaciones;

- Identificación de riesgos al ambiente y a la población, por posibles fallas durante las etapas de construcción, funcionamiento y cierre de operaciones;

- Identificación de las posibles causas por las que se pueden presentar las fallas;

- Determinación de la probabilidad de ocurrencia de las fallas identificadas y sus consecuencias.

C. Auditorías de Evaluación Ambiental en las Etapas de Construcción y Funcionamiento

Estas auditorías se realizan con la finalidad de garantizar –durante la ejecución de la actividad, obra o proyecto-, el cumplimiento de las condiciones definidas en el Permiso Ambiental. El procedimiento de su realización está contenido en el artículo 37 del Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente.

6.4 Evaluación de Impacto Ambiental en Guatemala

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, varias leyes solicitan la elaboración de una Evaluación de Impacto Ambiental, en cumplimiento de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86. Las disposiciones de dicha Ley fueron instrumentalizadas a finales de enero de 2003, por el Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (RECSA), Acuerdo Gubernativo Nº 23-2003. Sus disposiciones contemplan los procedimientos que deben seguirse en los procesos de evaluación, control y seguimiento ambiental, que son de aplicación obligatoria para toda actividad, nueva o existente.[97]

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) es el ente encargado de velar por la aplicación y cumplimiento del Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (RECSA), y lo hace a través de tres Direcciones, cada una con sus propias atribuciones y funciones establecidas expresamente en aquél.[98]

A raíz de la entrada en vigencia del nuevo reglamento, el MARN inició un proceso de desconcentración para aplicar los principios e instrumentos de la Evaluación de Impacto Ambiental, implementando un sistema a través de Delegaciones con representantes en los 22 Departamentos, con participación de la Dirección de Gestión Ambiental y Recursos Naturales (DGARN). En las Delegaciones participan además organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

El RECSA crea un Sistema de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental e incorpora novedosos instrumentos de Evaluación Ambiental, a diferencia del Decreto 68-86, que solo contempló en su momento como instrumento de gestión ambiental la figura del EsIA.

Por otro lado, el RECSA viene a solventar varios de los problemas que habían sido detectados en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establecido en la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente de 1986, pues:

- Establece un procedimiento administrativo con etapas identificadas, aplicable a las actividades, obras o proyectos, sean estos nuevos o existentes;

- Desarrolla cada uno de los instrumentos de EIA con sus propios términos de referencia, contenidos, y procedimientos técnicos específicos, para una adecuada gestión del Sistema de Evaluación Ambiental;

- Desarrolla instrumentos de Control y Seguimiento de las actividades que ya han sido evaluadas, con la finalidad de vigilar su cumplimiento del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental;

- Autoriza la constitución de una Asesoría Técnica de Expertos, quienes tienen la obligación de emitir opiniones en el proceso de evaluación, control y seguimiento ambiental de los proyectos que presentan complejidad o trascendencia;

- Establece un Registro de Consultores;

- Desconcentra el sistema de la EIA, reforzando las delegaciones departamentales del MARN, lo que a su vez implica la desconcentración de sus funciones;

- Refuerza la participación de la sociedad civil dentro de los procesos de EIA.

Guatemala cuenta con una gran variedad de "Instrumentos de Evaluación Ambiental", que son definidos como los "documentos técnicos en los cuales se establecen los procedimientos ordenados que permiten realizar una identificación y evaluación sistemática de los impactos ambientales de un proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad, desde la fase de planificación, con carácter preventivo; hasta las fases de ejecución, operación y abandono, con carácter correctivo y que permiten formular las respectivas medidas de mitigación. De los instrumentos de Evaluación Ambiental se generan los correspondientes Planes de Gestión Ambiental que deben adoptar los proponentes".[99]

Dichos Instrumentos de Evaluación Ambiental son los siguientes:

- Evaluación Ambiental Estratégica;[100]
- Evaluación Ambiental Inicial;[101]
- Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental;[102]
- Evaluación de Riesgo Ambiental;[103]
- Evaluación de Impacto Social;[104]
- Evaluación de Efectos Acumulativos;[105]
- Diagnóstico Ambiental.[106]

Mediante manuales específicos, la DGGARN provee a cada uno de los instrumentos anteriores, de sus propios términos de referencia, contenidos y procedimientos técnicos específicos.

El proceso de Evaluación de Impacto Ambiental Guatemalteco se puede agrupar en tres grandes etapas:

A. Proceso de Evaluación Previa

Esta etapa se inicia identificando si el proyecto a ejecutar es completamente nuevo, o si más bien se trata de un proyecto ya existente. En el primer caso, el Proponente debe someterse a

una Evaluación Ambiental Inicial (EAI), que se presenta ya sea ante la DGGARN o bien ante la Delegación del MARN competente en razón del territorio. En el segundo caso, el procedimiento se inicia cuando el Proponente presenta un Diagnóstico Ambiental (DA) ante la DGGARN o ante la Delegación del MARN.

Una vez que la DGGARN o la Delegación del MARN haya revisado y analizado la EAI, determinará el instrumento de evaluación ambiental que deberá desarrollar el proyectista. Puede suceder que al concluir dicha fase, se determine que el proyecto no requiere una EIA. Sin embargo, la DGGARN o la Delegación del MARN puede determinar los compromisos ambientales que el proyectista debe asumir.

En esta fase, el Proyectista debe coordinar con la DGGARN o la Delegación del MARN, para que el público sea informado a través de un medio de comunicación. Lo que se informa es la "presentación del instrumento de EIA". Después de la publicación, los interesados tienen un plazo de 20 días para formular sus observaciones y oposiciones fundamentadas. Como parte de la verificación que debe realizar la oficina evaluadora, la DGGARN o la Delegación del MARN pueden efectuar las inspecciones que considere pertinentes.

B. Proceso de Revisión del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental

En este proceso, el análisis y revisión del EsIA se le asigna a un grupo de profesionales y técnicos, quienes están facultados para inspeccionar el sitio y emitir un dictamen técnico.

"El objetivo de la revisión es realizar un análisis del expediente como documento, en donde por la experiencia y criterio del revisor se evalúan adecuadamente los impactos ambientales identificados y medidas de mitigación propuestas, así como verificar que el documento cumpla con los términos de referencia establecidos por el MARN para la elaboración del EsIA."[107]

Con la finalidad de que la evaluación efectuada por el proyectista sea la más adecuada para determinar la viabilidad ambiental del proyecto, la DGGARN o las Delegaciones del MARN pueden solicitarle al Proponente, hasta tres veces mayor información en caso de que la que haya proporcionado fuere insuficiente. Si el Proponente no cumple se arriesga a que su evaluación no sea aprobada.

Una vez analizado el documento, los asesores de la DGGARN o las Delegaciones del MARN emitirán un dictamen respecto de la evaluación, que será presentado al Comité de Apoyo Técnico Interno.[108] Dicho análisis debe basarse en la evaluación, control y seguimiento de las inspecciones hechas, así como en las opiniones realizadas por las diferentes instituciones consultadas, y en las observaciones u oposiciones de la opinión pública.[109]

Esta etapa finaliza con la resolución final que apruebe o rechace la evaluación ambiental. La resolución que lo apruebe debe ser razonada y contener los Compromisos Ambientales, el Código de Buenas Prácticas Ambientales, el monto de la fianza de cumplimiento, y debe indicar además el tipo de "licencia ambiental" que se otorga, según la categoría de actividad de que se trate. En cuanto a la vigencia de la "licencia ambiental", ésta quedará condicionada a los compromisos establecidos y a la fianza ambiental.

Una vez desarrollados el cincuenta por ciento del cumplimiento de los compromisos ambientales, el proponente podrá solicitar el avance del cumplimiento a fin de determinar el monto de la fianza.

C. Proceso de Control y Seguimiento de la EIA aprobada

La legislación guatemalteca cuenta con una serie de instrumentos de Control y Seguimiento Ambiental, que "consisten en el conjunto de instrumentos y procedimientos de la gestión ambiental que tienen como fin la realización de un proceso de actividades que verifiquen el cumplimiento de las medidas de mitigación definidas con anterioridad en las evaluaciones ambientales y diagnóstico ambiental, las cuales deberán estar dentro de las normas o parámetros técnicos establecidos."[110]

De conformidad con el artículo 21 del RECSA, para verificar el control y seguimiento de las actividades industriales o de otra categoría, se aplican los siguientes instrumentos:

- Auditorías Ambientales, que consisten en un "Proceso de verificación sistemático y documentado para evaluar el grado de cumplimiento de los planes de gestión ambiental y determinar criterios para garantizar su cumplimiento. Puede ser de carácter voluntario, con el propósito de certificación, registro y/o auto declaración;[111]

- Seguimiento y Vigilancia Ambiental, que "...consiste en el levantamiento de información periódica o de prueba para determinar el nivel de cumplimiento de los requisitos obligatorios normativos, compromisos ambientales o para la identificación de los niveles de contaminantes en el ambiente;"[112]

- Instrumentos Complementarios, que son "...el conjunto de condiciones o directrices ambientales establecidas para garantizar que los diferentes proyectos, obras, industrias o cualquier otra actividad, tengan una efectiva gestión ambiental de sus actividades y, además, permita mantener un sistema de información eficiente y efectivo ante la autoridades ambientales pertinentes."[113]

Estos instrumentos comprenden los "Compromisos ambientales y un Código de Buenas Prácticas Ambientales".[114]

Al igual que sucede con los instrumentos de evaluación, la DGGARN define los términos de referencia, contenidos y procedimientos técnicos de cada uno de estos instrumentos por medio de manuales específicos.

La participación pública de la población Guatemalteca ejerce una labor efectiva en la actividad de Control y Seguimiento, pues existe la posibilidad de que presenten denuncias por problemas de contaminación, causada por las actividades o proyectos que afectan el medio ambiente, la salud y la calidad de vida de la población. Las denuncias se pueden presentar ante las autoridades del MARN o bien ante las municipalidades de cada Departamento.

6.5 Evaluación de Impacto Ambiental en Honduras

Honduras introdujo los principios de la Evaluación de Impacto Ambiental en 1993, al aprobar la Ley General del Ambiente, Decreto No. 104-93. Dicha norma requería que se valoraran los

impactos causados al ambiente, por los proyectos públicos o privados. Para ello, la Secretaría de Recursos Naturales de Ambiente (SERNA) creó el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA). Un año después se emite el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, en el que se desarrolla el procedimiento para la obtención de la licencia ambiental,[115] y además, crea la Dirección General de Evaluación y Control Ambiental (DECA) y las Unidades Ambientales (UNA).[116]

El sistema de EIA hondureño cuenta con las siguientes etapas o fases:

A. Registro y solicitud de Licencia Ambiental

El proponente deberá llenar el formulario DECA-001 de "Solicitud y Registro", y notificar la iniciación del proceso de EIA a la opinión pública, mediante la difusión radial y la publicación de un extracto en dos periódicos: Uno de circulación en Tegucigalpa y otro en San Pedro Sula.

B. Categorización de Proyectos y Elaboración de Términos de Referencia

Para categorizar un proyecto, funcionarios de la DECA y de las UNAS competentes desde el punto territorial, completan el formulario DECA-002 para el proyecto que se evaluará, y que se denomina "Diagnóstico Ecológico y de Impacto Ambiental".[117]

El Diagnóstico Ecológico y de Impacto Ambiental se aplicará a todos los proyectos que ingresen a la Secretaría del Ambiente (SEDA) y la información que se genere permitirá determinar la categoría del proyecto y la elaboración de los Términos de Referencia por parte de un equipo interdisciplinario, que a criterio de la DECA sea necesario consultar. Asimismo, el Proyectista tiene la posibilidad de elaborar y proponer a la SEDA los términos de referencia para la EIA, quedando a criterio de la DECA aceptarlos, modificarlos o rechazarlos.

En esta etapa, el público y las ONG pueden hacer llegar a la SEDA, sus dudas, quejas y sugerencias respecto de la EIA. Queda a criterio de la DECA la inclusión de las observaciones, debiendo informar a los interesados si sus observaciones fueron tomadas en cuenta o no.

C. Elaboración de la EIA

Establecidos los términos de referencia, éstos se entregan al Proyectista para que elabore el EsIA correspondiente y contrate a los consultores que considere apropiados para desarrollar el EsIA.

Esta etapa, deberá incluir informes parciales[118] a la DECA, así como un informe final cuyo formato está preestablecido por el Reglamento. Dicho informe deberá cumplir con todos los términos de referencia, tal y como fueron establecidos con anterioridad.

Cuando no esté especificado en los Términos de Referencia, y a solicitud del público, ONG o de la SEDA, el Proyectista deberá presentar los resultados de la EIA en cabildos abiertos, foros públicos y a través de todos aquellos medios que le permiten llevar acabo una discusión e intercambio de ideas con el público y las ONG.

D. Revisión de la EIA

El documento final será revisado por la DECA dentro de 30 días calendario a partir de su entrega. Este documento podrá ser aceptado sin modificación, aceptado con modificaciones o rechazado. En el evento de que sea aceptado, se podrá continuar con la próxima etapa.

E. Otorgamiento de Licencia Ambiental

Una vez aprobado el informe de EIA y firmado el Contrato de Cumplimiento de las Medidas de Mitigación, Seguimiento y Control, el Ministro del Ambiente otorgará la Licencia Ambiental[119] al proponente, la que tendrá una vigencia de un año, y su renovación podría implicar una nueva EIA o actualización de la anterior, de acuerdo con lo que establezca la DECA.

F. Control y Seguimiento

Otorgada la Licencia Ambiental, la DECA tiene la obligación de implementar mecanismos de control y seguimiento de las actividades, que quedarán definidos en el Contrato que firmará el Proyectista y el Ministro de la Secretaría del Ambiente. El control y el seguimiento es contratado directamente por el Proyectista a una firma consultora. Puede ser también contratado por la DECA o la UNA. Si durante el control y seguimiento del proyecto se detectan nuevos impactos, el Proyectista deberá ejecutar las medidas de mitigación, control y compensación, así como cualquiera otra actividad necesaria que le dicte la DECA.[120]

6.6 Evaluación de Impacto Ambiental en Nicaragua

Las transformaciones de índole político que han acontecido en Nicaragua, a partir de 1990, han dado como resultado la modernización del Estado y la creación de leyes de desarrollo económico. Esta modernización Estatal trajo consigo la necesidad de incorporar Sistemas de Evaluación Ambiental.

La legislación que regula el Sistema de Evaluación Ambiental se inició con la promulgación del Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto N° 45-94, del 28 de octubre de 1994. Dos años después se aprobó la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Ley No. 217.[121] Esta ley, además de incorporar el Decreto 45-94, como uno de los instrumentos de gestión ambiental, creó un nuevo marco con respecto al ambiente, pues con anterioridad sólo existían leyes de carácter sectorial en el que el medio ambiente no podía ser visto de modo orgánico o íntegro.

Por otro lado, Nicaragua tiene dos regiones autónomas en el Caribe, que son la Región Autónoma de la Costa Atlántica Norte y la del Atlántico Sur. Para esos territorios, el sistema de EIA es administrado por el Consejo Regional respectivo. Mediante el Decreto No. 36-2002, del 09 de abril del año 2002,[122] denominado "Para la Administración del Sistema de Permisos y Evaluación de Impacto Ambiental en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica", se estableció el procedimiento administrativo de los Consejos Regionales Autónomos en la Administración del Sistema de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental, a utilizar para el otorgamiento de Permisos Ambientales en esas regiones.

A partir de su vigencia, y según las disposiciones del artículo 26 de la Ley No. 217, "Las actividades, obras o proyectos públicos o privados de inversión nacional o extranjera durante su fase de preinversión, ejecución, ampliación, rehabilitación o reconversión, quedarán sujetos a la realización de estudios y Evaluación de Impacto Ambiental, como requisito para el otorgamiento del Permiso Ambiental." Por su parte, el artículo 30 de la citada ley establece que en esos casos, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, teniendo como base la clasificación de las obras de inversión y su dimensionamiento, emitirá las normas técnicas, disposiciones y guías metodológicas necesarias para la elaboración de los estudios de impacto ambiental.

El Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto No.45-94, establece los procedimientos que se utilizan para el otorgamiento del permiso ambiental.[123] Ese "permiso ambiental" es otorgado por el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA). Según el artículo 1º del Reglamento, el Permiso es un documento administrativo obligatorio para los proyectos que requieren EsIA.[124]

El obtener el Permiso Ambiental es indispensable para la ejecución de proyectos nuevos, de ampliación, rehabilitación o de reconversión, y nunca debe verse como si con su obtención, el Proyectista no requiere obtener otros, es decir, se otorga sin perjuicio de las demás obligaciones que exige la legislación nacional.[125]

En su artículo 5, la Legislación Nicaragüense enumera de manera taxativa todas las actividades y proyectos que requieren la presentación de un estudio y documento de impacto ambiental como requisito previo para obtener el Permiso Ambiental.[126] Esa lista puede ser ampliada por el MARENA. Sin embargo, los proyectos que no estuvieren contemplados en la lista están obligados a presentar a la municipalidad correspondiente el formulario ambiental que el MARENA establezca como requisito para el permiso respectivo. El procedimiento administrativo del EsIA, del artículo 6º al 21 de la Ley No. 217, se puede resumir de la siguiente manera:

- El Proyectista está obligado a presentar el Estudio de Impacto Ambiental, así como toda la documentación e información que el MARENA le solicite, de conformidad con los Términos de Referencia que le hayan sido entregados;

- El MARENA, en coordinación con el organismo sectorial correspondiente, a partir de los Términos de Referencia generales para EsIA, definirá con el proponente los Términos de Referencia especificados para cada proyecto;

- Los costos de los EsIA, mitigaciones, monitoreo, programas de gestión ambiental y otros procedimientos en relación con el permiso serán asumidos por el proponente, así como la "publicación del Edicto" y sufragar los costos de la consulta pública. Publicación del documento de Impacto Ambiental;

- Una vez presentada la solicitud del permiso, el MARENA podrá realizar inspecciones y visitar el sitio del proyecto, pero una vez recibidos los documentos por parte del Proyectista, cuenta con un plazo de 10 días hábiles para la revisión preliminar de los documentos recibidos. El MARENA está obligado además, a consultar el estudio con los organismos sectoriales competentes así como con los Gobiernos Municipales.

- La Resolución que aprueba la EIA es emitida por la Dirección General del Ambiente. Dicha Resolución contendrá las medidas de mitigación de los impactos negativos generados por el proyecto, las exigencias de monitoreo y el programa de gestión ambiental que obliga al proponente.

La Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, en su artículo 11, establece los instrumentos para la gestión ambiental, el conjunto de políticas, directrices, normas técnicas y legales, actividades, programas, proyectos e instituciones que permiten la aplicación de los Principios Generales Ambientales y la consecución de los objetivos ambientales del país. Entre los instrumentos que interesan, está el de Permisos y Evaluaciones del Impacto Ambiental.

Según las disposiciones del artículo 29 de la Ley No. 217, el Permiso Ambiental que se otorga trae para el Proyectista el deber de cumplir con las siguientes obligaciones:

- Mantener los controles y recomendaciones establecidas para la ejecución o realización de la actividad;

- Asumir las responsabilidades administrativas, civiles y penales de los daños que se causaren al ambiente;

- Observar las disposiciones establecidas en las normas y reglamentos especiales vigentes.

6.7 Evaluación de Impacto Ambiental en Panamá

En 1991, Panamá emite el Decreto No. 96 mediante el cual regula el impacto que los proyectos mineros tenían sobre el ambiente. Este proceso se fortalece con la promulgación de la Ley General del Ambiente, No. 41 del 1 de julio del 1998, y culmina con la publicación del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto No. 59 del 16 de marzo de 2000.

La Ley No. 41 establece los lineamientos, políticas, estructura y organiza al Estado para que éste pueda cumplir con sus objetivos de proteger, conservar y recuperar el ambiente. En ese contexto crea la Autoridad Nacional Ambiental (ANAM), como una entidad pública autónoma rectora del Estado en materia de recursos naturales y del ambiente, para asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes, los reglamentos y la política nacional del ambiente.

Dentro de las funciones de la ANAM está la de administrar el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, definir y evaluar la aplicación de la política ambiental en ese proceso, realizar el seguimiento continuo de la aplicación del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en todos sus ámbitos y aplicar las medidas para mejorar permanentemente su eficiencia y efectividad, revisar y evaluar ambientalmente los Estudios de Impacto Ambiental y preparar el proyecto de Resolución Ambiental favorable o de rechazo, según sea procedente, para la firma del Administrador General.

A partir de los artículos 23 y hasta el 31, dicha ley se refiere a los instrumentos para la Gestión Ambiental y en particular al Estudio de Impacto Ambiental, y al proceso bajo el cual se llevará a cabo.[127]

El proceso de Evaluación de Impacto Ambiental se realiza tanto para proyectos públicos como para proyectos privados que pueden generar riesgo ambiental. En esos casos, debe elaborarse un EsIA que se presentará ante la ANAM, a quien corresponde decidir si otorga o no la viabilidad ambiental del proyecto analizado.

El artículo 19 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto No. 59, categoriza los tipos de EsIA en virtud de los potenciales impactos ambientales negativos que un proyecto induce en su entorno, de la siguiente manera:

• Estudio de Impacto Ambiental, Categoría I: Se aplica a los proyectos incluidos en la lista taxativa que contiene el artículo 14 del Reglamento. Las actividades, obras o proyectos de esta categoría no generan impactos ambientales significativos, cumplen con la normativa ambiental existente y no conllevan riesgos ambientales. El EsIA Categoría I se constituirá a través de una declaración jurada debidamente notariada;

• Estudio de Impacto Ambiental, Categoría II: Se aplica a los proyectos incluidos en la lista taxativa del artículo 14 del Reglamento. La ejecución de esas obras, proyectos y actividades, puede ocasionar impactos ambientales negativos de carácter significativo que afectan parcialmente el ambiente. Dichos efectos pueden ser eliminados o mitigados con medidas conocidas y fácilmente aplicables a fin de cumplir con la normativa ambiental vigente;

• Estudio de Impacto Ambiental, Categoría III: Documento de análisis aplicable a los proyectos incluidos en la lista taxativa prevista en el artículo 14 del Reglamento, cuya ejecución puede producir impactos ambientales negativos de significación cuantitativa o cualitativa, que ameriten un análisis más profundo para evaluar los impactos y para proponer el correspondiente Plan de Manejo Ambiental.

El proceso de Evaluación del Impacto Ambiental panameño comprende las siguientes etapas:[128]

A. Presentación de un EsIA

Presentación ante la ANAM de un EsIA, según se trate de actividades, obras o proyectos contenidos en la lista taxativa del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto No. 59.[129]

Cada proyecto deberá quedar enmarcado en una Categoría de EsIA, que las autoridades ambientales y el promotor del proyecto establecerán al calificarlos de conformidad con los siguientes criterios:[130]

Criterio 1: Se aplica cuando el proyecto genera o presenta riesgo para la salud de la población, flora y fauna (en cualquiera de sus estados), y sobre el ambiente en general.

Criterio 2: Se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones significativas sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales, incluyendo suelo, agua, flora y fauna, con especial atención a la afectación de la diversidad biológica y territorios o recursos con valor ambiental y/o patrimonial.

Criterio 3: Se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones significativas sobre los atributos que dieron origen a un área clasificada como protegida o de valor paisajístico y

estético de una zona. A objeto de evaluar si se presentan alteraciones significativas sobre las áreas clasificadas como protegidas o sobre el valor paisajístico y/o turístico de una zona.

Criterio 4: Este criterio se define cuando el proyecto genera reasentamientos, desplazamientos y reubicaciones de comunidades humanas, y alteraciones significativas sobre los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, incluyendo los espacios urbanos.

Criterio 5: Este criterio se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones sobre monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y perteneciente al patrimonio cultural.

B. Realización del EsIA

Con base en los términos de referencia que la ANAM le entregue al Proyectista, éste debe proceder a elaborar su EsIA. Deberá contratar a los consultores, personas físicas o jurídicas independientes debidamente certificadas por la ANAM.

Cuando el estudio entra en la institución se realiza una consulta pública formal para corroborar que el promotor del estudio la haya realizado durante el proceso de elaboración del Estudio.

La ANAM realiza la evaluación del EsIA, y dependiendo de la categoría de la actividad, obra o proyecto por desarrollar, así será la aprobación. Para los estudios de Categoría I, se solicita la emisión de una Declaración Jurada localizada, en la que el promotor garantiza que no va a causar daños al ambiente. Para proyectos de Categoría II, debe cumplirse con un EsIA, y para los proyectos de Categoría 3, además del EsIA, debe efectuarse un foro público.

C. Etapa de Seguimiento, Control y Fiscalización

En este etapa, la ANAM le da seguimiento y control a las actividades, obras o proyectos que se les había otorgado viabilidad ambiental. También fiscaliza que la ejecución del proyecto, obra o actividad se lleve a cabo de conformidad con la resolución de aprobación.

7. Problemáticas de los Diferentes Ordenamientos Jurídicos Centroamericanos sobre Evaluación de Impacto Ambiental

Se reconocen cuatro problemas principales que se manifiestan en el sistema de EIA centroamericano, y que se relacionan principalmente con la dificultad que tienen los gobiernos, de aplicar su propia legislación y de cumplir con los procedimientos de las EIA en general.[131] Esos cuatro problemas son los siguientes:

A. Capacidad Institucional

Las Oficinas Evaluadoras carecen de capacidad técnica y presupuestaria, es decir, falta equipo humano técnico capacitado, con conocimientos multidisciplinarios, que puedan abordar con

competencia una Evaluación de Impacto Ambiental. Por otro lado, la falta de presupuesto es un factor determinante que impide el desarrollo y la puesta en práctica de las políticas ambientales de la EIA, lo que a su vez redunda en una casi inexistente fiscalización y seguimiento de los proyectos o actividades aprobados.

B. Capacitación

Los funcionarios públicos y judiciales requieren de mayores conocimientos y de mejor preparación en el tema de la EIA. Por su parte, las empresas privadas consultoras también requieren de mejor preparación y de más experiencia en los procesos de la EIA. En otras palabras, falta informar y dar capacitación a la población en general.

C. Participación Pública

Considerada por muchos como una de las fases más importantes del procedimiento de la EIA, esta debe promoverse conjuntamente con el intercambio de la información oportuna. Al tramitarse la EIA en la Administración Pública, la Oficina Evaluadora debe asegurarse –antes de otorgar la viabilidad ambiental del proyecto, obra o actividad-, que se le ha dado a la sociedad civil la oportunidad de participar en la audiencia pública, cuando proceda. A pesar de que ese derecho está contemplado en la mayoría de las legislaciones, en la práctica se cumple en forma mínima.

D. Intercambio de Información

"Los países carecen de un instrumento eficiente para el intercambio de información, sobre proyectos, experiencias y procedimientos, y sobre todo para la difusión de proyectos problemáticos que van de país en país."[132]

Consideraciones Finales

Todos los países cuentan con su sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la Región como un todo, con un Comité Técnico de EIA, que ha mostrado que funciona y que su operación es provechosa, ya que hacen análisis conjuntos, se planifican actividades y se intercambia información.

Es clara la necesidad de mantener un fortalecimiento permanente de los sistemas nacionales y del Comite Técnico Regional, actividad que permitirá la consolidación de un Sistema Regional de EIA.

La introducción práctica de Evaluaciones Ambientales Estratégicas traerá beneficios en los países y en la región en general, ya que permitirá que la variable ambiental y la prevención de daños ambientales se contemple desde el inicio de los proyectos.

Los procesos preliminares de análisis de proyectos y el uso de listados taxativos para determinar las actividades o proyectos que requieren de EIA traerán beneficios traducibles en más fiscalización y monitoreo.

Citas Bibliográficas
Capítulo IV

1 En este sentido, el autor norteamericano Frank B. Friedman se refiere de la siguiente manera: "The impact of industry on the environment today needs to be placed in perspective. There is little question that U.S. industry in the past has been guilty of serious environmental depredations, some of them quite dramatic. But most of us, whether in industry, citizen organizations, or government, are wiser today than we were in the past". Friedman, F., *Practical Guide to Environmental Management*, 9 ed., Environmental Law Institute, Washington, D.C., Enero 2003, p.8.

2 En la colección del United States Code (USC), esta ley ocupa el Capítulo 42, Secciones 4321 y siguientes.

3 En ese sentido, véase Salzman, J., *Environmental Law and Policy*, Foundation Press, New York, 2003 , p.275.

4 Rosa Moreno, J., *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Editorial Trivium, S.A., Madrid, 1993, p. 11.

5 Valls, C., *Impacto Ambiental*, Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2002. p. 31.

6 La Ley No. 76-629 de 10 de Julio estableció un sistema que pretendía controlar la incidencia de las acciones del hombre sobre su entorno, sometiéndolas a un análisis integral desde distintas perspectivas. Por otra parte, sólo era objeto de evaluación las actuaciones específicas materializadas en trabajos, obras e instalaciones, excluyéndose por tanto los procedimientos o decisiones de efectos normativos o planificadores.

7 Véase: http://medioambiente.geoscopio.com/medioambiente/temas/eia/europa.php

8 Pérez, E., *Derecho Ambiental*, pp. 97-98., Foundation Press, New York, 2003, p. 275.

9 Juste Ruiz, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw Hill, Madrid,1999, p. 77.

10 Su texto dice lo siguiente: "Los Estados que tengan motivos razonables para creer que las actividades proyectadas bajo su jurisdicción o control pueden causar una contaminación considerable del medio marino u ocasionar cambios importantes y perjudiciales en él evaluarán, en la medida de lo posible, los efectos potenciales de esas actividades para el medio marino e informarán de los resultados de tales evaluaciones en la forma prevista en el artículo 205".

11 Iza, A., "Regulación de impactos transfronterizos: una obligación internacional", *Estrategias de la Comisión de Impacto Ambiental*, enero de 2003, .p.10.

12 *Ibid.*

13 Aguilar, G., "EIA en el contexto centroamericano", *Trabajando en Conjunto*, Abril de 2002, p. 9.

14 "Principio 21. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. Principio 22. Los Estados deben cooperar para seguir desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a la víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción".

15 Recomendación C (72) 128, citada por Rosa Moreno, J., *Op. cit.*, p. 23.

16 *Ibid.*, pp. 23-24

17 En un mismo sentido, *Ibid,* p. 8. Véase el Principio 1.1 de las Metas y Principios de Evaluación Ambiental.

18 *Ibid.*, Véase la Meta 2.

19 *Ibid.*, p. 24.

20 *Ibid.*, p. 22.

21 El Anexo I indica la lista de actividades a las que deberá aplicarse una Evaluación de Impacto Ambiental.

22 Aguilar, G., "Evaluaciones de Impacto Ambiental. Perspectiva Internacional y Regional", en *Seminario sobre daño Ambiental*, Memoria, p. 136.

23 *Ibid.*

24 Memoria Proyecto EIA en Centroamérica, UICN, 2004. p.7.

25 Originalmente esos artículos eran el 101 y 102, pero la Ley No. 8246 del 24 de Abril del 2002 corrió su numeración a la actual, es decir, 105 y 106. El texto de ambos artículos es el siguiente:
"Artículo 105: Para garantizar un aprovechamiento racional y sostenible de los recursos nacionales y proteger sus futuros usos, los concesionarios, en forma previa y pública, deberán efectuar estudios de impacto ambiental de sus actividades.
El análisis del impacto ambiental deberá incluir los siguientes aspectos:
a) Impacto de la acción propuesta sobre el ambiente natural y humano y sobre la biodiversidad.

b) Efectos adversos inevitables si la actividad se lleva a cabo.
c) Otras alternativas existentes relativas a la actividad.
d) Costos y beneficios ambientales en el corto, mediano y largo plazos, en el nivel local, regional o nacional.
e) Otros recursos que serían afectados irreversiblemente.
f) Posibilidades de alcanzar el mayor beneficio con el mínimo riesgo.
"Artículo 106: El análisis del impacto ambiental de la actividad minera incluirá, como mínimo, los siguientes aspectos:
a) Efectos sobre la vegetación y áreas que se verán deforestadas por la actividad.
b) Efectos sobre los suelos, y programas de control de erosión.
c) Efectos sobre la calidad del agua, y programas de control de contaminación.
ch) Cantidades de desechos producidos, planes de manejo y afectos en el régimen hidrológico que pudiera afectar los usos del agua para riego; abastecimiento municipal e industrial, y
generación hidroeléctrica.
d) Impacto sobre las vías de acceso hacia las minas, en función de factores climatológicos.
e) Impacto sobre las vías de acceso hacia las minas, en función de factores climatológicos y topográficos.
f) Efectos sobre la flora y la fauna.
g) Efectos sobre las poblaciones y los asentamientos humanos.
h) Efectos sobre la riqueza arqueológica y cultural".

26 Aguilar, G., *Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica. La Serie, Tomo 2. Los países en acción*, Aguilar, G., Hernández, G. (ed.), UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, San José, Costa Rica, 2002, p. 9.

27 *Ibid.*

28 Véase la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, No. 7554, Artículo 17.

29 El CONAMA tenía como tarea la implementación del procedimiento de la EIA, que se inició en el año de 1990.

30 Congreso de la República de Guatemala. Decreto No. 68-86, del 28 de noviembre de 1986. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

31 Espinoza, G., *Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental*, p. 17.

32 *Ibid.*, pp. 95-96.

33 Ver: http://www1.ceit.es/Asignaturas/Ecologia/Hipertexto/15HombAmb/150ImpAmb.htm

34 Véase el artículo 2º, párrafo trigésimo noveno.

35 Al referirse al tema, muchos autores confunden el término de Evaluación de Impacto Ambiental, con el de "Estudio de Impacto Ambiental". Efraín Pérez es uno de ellos. Véase su libro citado *Derecho Ambiental*, p. 94.

36 Metas y Principios de la Evaluación del Impacto Ambiental, PNUMA.

37 Leyes Ambientales de México. Compendio. Ley Ambiental del Distrito Federal. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2002.

38 Inciso j) del artículo 2º de la Ley de Bases del Medio Ambiente, Ley No. 19.300.

39 Citado en Ramírez Sánchez, J.M., "Planeamiento Urbanístico y Evaluación de Impacto Ambiental", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Edit Montecorvo, no. 202, Junio 2003, pp. 187-220.

40 Bermúdez Sánchez, J., *Obra Pública y Medio Ambiente: El Estado y la Administración ante el Territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2002, p. 162.

41 Espinoza, G., *Op. cit.*, p. 23.

42 Ver: http://lauca.usach.cl/ima/noc-eval.htm

43 Procuraduría General de la República de Costa Rica. Opinión Jurídica No. 022-99 de 19 de febrero de 1999. En un mismo sentido, pueden consultarse los siguientes pronunciamientos: Dictamen No. C-181-94 de 23 de noviembre de 1994; y Opinión Jurídica No. 009-2001 de 29 de enero de 2001.

44 "La función que cumple la Evaluación de Impacto Ambiental es la de determinar los efectos que sobre el medio ambiente podrían generar determinadas actividades y, con ello, adoptar las medidas que tiendan a eliminar o reducir al máximo tales efectos." Procuraduría General de la República de Costa Rica, Opinión Jurídica No. 009-2001 del 29 de enero del 2001. Para Pérez, "el objetivo principal del EIA es informar a la institución gubernamental responsable de la aprobación del proyecto sobre sus consecuencias ambientales previsible", Salzman, J., *Op. cit.*, p. 95.

45 Espinoza, G., *Op. cit.*, p. 9.

46 *Ibid.*

47 "La Evaluación de Impacto Ambiental es una técnica que permite al Estado ejercer su tutela sobre el medio de ambiente, en concordancia con lo que establece el artículo 50 constitucional. Por ello, la regulación jurídica de la misma debe siempre valorarse desde la perspectiva de la función que cumple y el deber que tiene el Estado de proteger el ambiente", Procuraduría General de la República de Costa Rica, Opinión Jurídica No. 009-2001 del 29 de enero de 2001.

48 "Son análisis que presentan, en tesis de principio, investigación objetiva y científica respecto de la alteración mayor o menor de distintos

elementos componentes del medio y recomendaciones para eliminar o mitigar los efectos perjudiciales. Por ende, la revisión de estos estudios debe estar a cargo de una Oficina con conocimiento técnico suficiente para interpretar de forma adecuada las conclusiones de los mismos." Procuraduría General de la República de Costa Rica, Dictamen No. C-181-94 del 23 de noviembre de 1994. En el caso de Costa Rica, sería la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

49 En ese sentido, ver Pérez, E., *Op. cit.*, p. 95; Espinoza, G., *Op. cit.*, p.23; Rosa Moreno, J., *Op. cit.*,p. 86. Igualmente, Aguilar, G., *Evaluación de Impacto Ambiental*, La Serie, Tomo 1, Estado del Arte, CCAD, Costa Rica, Mayo 2002.

50 De Andrés Alonso, F.L., "Las recientes sentencias del Tribunal Supremo sobre la Naturaleza de las Declaraciones de Impacto Ambiental", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, no. 3, Año 2003-1, p. 194.

51 De conformidad con el párrafo 29 del artículo 3º del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental de Costa Rica, "[e]s la persona física o jurídica, pública o privada, que legalmente está facultada para llevar a cabo la actividad, obra o proyecto y quien funge como proponente de la misma ante la SETENA y tiene interés directo en llevarla a cabo. Es asimismo quien asumirá los compromisos ambientales y será la responsable directa de su cumplimiento".

52 Los párrafos 32 y 41 del artículo 3º del proyecto de Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental de Costa Rica se refiere expresamente a dos de ellos: La "Empresa Consultora Ambiental", que la define como la "persona jurídica que se encuentra inscrita en el registro de consultores de la SETENA, para brindar asesoría técnica a un Desarrollador de actividades, obras o proyectos y que es responsable de la elaboración de las EIA que se presenten a la SETENA, conforme a lo establecido en este reglamento, y en el que todos los profesionales que actúan se encuentran inscritos como consultores ambientales"; y al Gestor Ambiental, que es la "Persona física o jurídica que desempeña una labor profesional en el campo de la gestión ambiental, incluyendo el proceso de elaboración de instrumentos de la Evaluación de Impacto Ambiental, o en su defecto en el proceso de revisión, aprobación de dichos instrumentos, así como de su control y seguimiento". El actual Reglamento General, en su artículo 3º, párrafo 23, hace referencia al "Consultor Ambiental".

53 La Oficina Evaluadora costarricense cuenta con las siguientes dependencias: Secretaría General; Unidad de Asesoría Técnica; Unidad de Evaluación Ambiental Previa; Unidad de Monitoreo y Seguimiento Ambiental; y Unidad de Asesoría Jurídica. Hay otras dos unidades, que son las de Información y Planeamiento, y la Unidad Administrativa.

54 El Párrafo 24 del artículo 3º del citado Reglamento de Costa Rica, lo define como la "persona física o jurídica acreditada por el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) y que puede ser contratado por la SETENA para apoyar en las EIA"

55 Se dice que "puede intervenir", porque su aparición dependerá del grado de interés que se tenga, para participar durante el proceso.

56 Espinoza, G., *Op. cit.*, p. 33.

57 Astorga, A., *Manual Técnico de EIA, Lineamientos Generales para Centroamérica*, San José, 2003, p. 17.

58 Informe de la Contraloría General de la República de Costa Rica, 2000, p.4.

59 *Ibid*, p. 36

60 *Ibid.*

61 *Ibid*, p. 38.

62 *Ibid.*

63 Astorga, A., *Op. cit*, p. 5.

64 Aguilar, G., *EIA avanza en Centroamérica.* Comité Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental de Centroamérica, San José, UICN - Oficina Regional para Mesoamérica, 2003, pp. 24-25.

65 Es común en las leyes de la Comunidad de Países del Commonwealth caribeño, resumir inmediatamente después de que se indica el número de la ley, el tema de la misma. El resumen de la Ley No. 22 de 1992 dice lo siguiente: "An Act relating to the preservation, protecting and improvement of the environment, the rational use of natural resources, the control of pollution, and for matters connected therewith or incidental thereto."

66 En español significa "Regulaciones de la Evaluación de Impacto Ambiental".

67 "(m) examine and evaluate and if necessary carry out environmental impact assessments and risk analyses and to make suitable recommendations to mitigate against harmful effects of any proposed action on the environment." No obstante lo anterior, el artículo 25, párrafo primero, inciso (a) de las Regulaciones, establece como una de las funciones del Comité Nacional de Evaluación Ambiental, la revisión de todas las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

68 "20. (1) Any person intending to undertake any project, programme or activity which may significantly affect the environment shall cause an environmental impact assessment to be carried out by a suitably qualified person, and shall submit the same to the Department for evaluation and recommendations".

69 En ese sentido, el artículo 10 de las Regulaciones.

70 Los términos de referencia son fijados por las Oficinas Evaluadoras, y en su delimitación el Proyectista no tiene injerencia alguna.

71 En ese sentido, véase el artículo 17 de las Regulaciones.

72 En ese sentido, véase el artículo 23 de las Regulaciones.

73 Véase el artículo 6 del RGEIA de Costa Rica.

74 Los términos de referencia se le comunican al proyectista mediante el Formulario para la Elaboración de los Términos de Referncia (FETER).

75 Se refiere a dichos profesionales con el término de consultor: "Persona física o jurídica, que presta servicios a un usuario para la elaboración de EsIA y sus anexos, certifica los tipos de análisis de laboratorios, efectúa análisis complementarios de EsIA, realiza auditorías ambientales, planes maestros y estudios específicos".

76 Espinoza, G., *Op. cit.*, p. 36.

77 *Ibid.*, p. 37.

78 *Ibid.*, p. 38.

79 Reglamento EIA de Costa Rica.

80 La Regencia Ambiental implica el seguimiento y control de los proyectos mediante una Bitácora Ambiental, que es un cuaderno oficial certificado por la SETENA, donde el Regente anota los detalles de la implementación de los procedimientos o las instrucciones definidas para el proyecto. Además, el Regente debe presentar informes de Regencia a la SETENA, con la regularidad que ésta determine, en los que informa el cumplimiento o no de los compromisos ambientales. De conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554.

81 Reglamento EIA de Costa Rica. Capítulo X (Garantías de Cumplimiento y Funciones).

82 De conformidad con el artículo 63 del Reglamento General, la EAE requerirá que las organizaciones públicas o privadas, responsables de elaborar las políticas, planes y programas, de forma paralela al desarrollo de los mismos, integren los elementos de evaluación ambiental, la participación, transparencia y manejo amplio de la información, para insertar así la variable ambiental dentro de la planificación estratégica. Por otro lado, según el artículo 67 del Reglamento General, "los Planes Reguladores establecidos por la Ley de Planificación Urbana y por la Ley de la Zona Marítima terrestre, o aquellos otros planes o programas oficiales de ordenamiento del uso del suelo, como forma de planificar el desarrollo de actividades humanas potencialmente impactantes al medio, deberán cumplir el requisito de integrar la variable de impacto ambiental, la cual estará sujeta a un proceso de viabilidad ambiental por parte de la SETENA, de previo a su aprobación por las autoridades respectivas". Ello concuerda con lo resuelto por la Sala Constitucional en su Voto No. 2002-01220, en donde había señalado que "debe ser requisito fundamental que, obviamente, no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado y desarrollado, con un examen del impacto ambiental desde la perspectiva que da el articulo 50 constitucional, para que el ordenamiento del suelo y sus diversos regímenes, sean compatibles con los alcances de la normas superior, sobre todo, si se repara en que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades publicas y ello incluye, sin duda a las Municipalidades que no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo".

83 Véase el artículo 11, inciso b) de la Ley de Medio Ambiente, Decreto No. 233.

84 De conformidad con el artículo 17 de la Ley de Medio Ambiente, Decreto No. 233, se refiere a la evaluación de políticas, planes y programas de la administración pública, que deberán ser evaluadas en sus efectos ambientales, seleccionando la alternativa de menor impacto negativo, así como a un análisis de consistencia con la Política Nacional de Gestión del Medio Ambiente. Cada ente o institución hará sus propias evaluaciones ambientales estratégicas. El Ministerio emitirá las directrices para las evaluaciones, aprobará y supervisará el cumplimiento de las recomendaciones.

85 Según el artículo 5º de la Ley de Medio Ambiente, la Evaluación Ambiental es "el proceso o conjunto de procedimientos, que permite al Estado, en base (sic) a un estudio de impacto ambiental, estimar los efectos y consecuencias que la ejecución de una determinada obra, actividad o proyecto puedan causar sobre el ambiente, asegurar la ejecución y seguimiento de las medidas que puedan prevenir, eliminar, corregir, atender, compensar o potenciar, según sea el caso, dichos impactos". Por su parte, el artículo 18 del Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente establece como objetivos de la EIA, los siguientes: (a) Identificar, cuantificar y valorar los impactos ambientales y los riesgos que determinada actividad, obra o proyecto pueda ocasionar sobre el medio ambiente y la población; (b) Determinar las medidas necesarias para prevenir, atenuar, controlar y compensar los impactos negativos e incentivar los positivos, seleccionando la alternativa que mejor garantice la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales; (c) Determinar la viabilidad ambiental de la ejecución de una actividad, obra o proyecto; y (d) Generar los mecanismos necesarios para implementar el programa de manejo ambiental.

86 "Acto administrativo por medio del cual el Ministerio de acuerdo a esta ley y su reglamento, a solicitud del titular de una actividad, obra o proyecto, autoriza a que estas se realicen, sujetas al cumplimiento de las condiciones que este acto establezca". Véase el párrafo trigésimo sexto del artículo 5º de la Ley de Medio Ambiente, Decreto No. 233.

87 De conformidad con el artículo 27 de la Ley de Medio Ambiente, la Auditoría Ambiental se realiza con la finalidad de asegurar el cumplimiento por parte del titular de obras o proyectos, de las condiciones fijadas en el permiso ambiental. Las auditorías se realizarán en forma periódica y aleatoriamente. El artículo 37 del Reglamento se refiere a ella como "Auditoría de Evaluación Ambiental".

88 Según las disposiciones del artículo 22 de la Ley de Medio Ambiente, el titular de toda actividad, obra o proyecto que requiera de "permiso ambiental" para su realización o funcionamiento, ampliación, rehabilitación o reconversión, deberá presentar al MARN un "Formulario Ambiental" con la información que se solicite. A través de dicho formulario, el Ministerio de Ambiente puede requerir la información preliminar de la actividad, obra o proyecto para su categorización, de acuerdo a su envergadura y a la naturaleza del impacto potencial (artículo 14, inciso b) del Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente). De conformidad con el inciso c) del mismo artículo 14, el Ministerio también es el que elabora los lineamientos para la Formulación de los términos de referencia para la realización y evaluación de

los Estudios Ambientales de las actividades, obras o proyectos.

89 De conformidad con el artículo 23 del Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente, el EsIA incluirá como mínimo la siguiente información: (a) Título y autores; (b) Resumen ejecutivo del estudio; (c) Descripción del proyecto y sus alternativas; (d) Consideraciones jurídicas y de normativa ambiental aplicables, relativas a la actividad, la obra o el proyecto; (e) Descripción, caracterización y cuantificación del medio ambiente actual, de los componentes físicos, biológicos y socioeconómicos, del sitio y área de influencia; (f) Identificación, priorización, predicción y cuantificación de los impactos ambientales; (g) Interpretación de los resultados del análisis beneficio-costo, rentabilidad y eficiencia, considerando factores técnicos, económicos, sociales y ambientales (aplicables a actividades, obras o proyectos del sector público); (h) Programa de Manejo Ambiental; (i) Apéndice: Mapas, métodos de evaluación utilizados, estudios técnicos, tablas, gráficos, relatoría de las Consultas Públicas realizadas a iniciativa del titular, además del estudio de riesgo, si procede.

90 De conformidad con el artículo 25 de la Ley de Medio Ambiente, los EsIA pueden ser consultados por el público. Dicha consulta se rige por las siguientes reglas:

a) Antes de que apruebe el EsIA, se hará del conocimiento del público su contenido, a costa del titular, en un plazo de diez días hábiles para que cualquier persona que se considere afectada exprese sus opiniones o haga sus observaciones por escrito.

b) Para aquellos EsIA cuyos resultados reflejen la posibilidad de afectar la calidad de vida de la población o de amenazar riesgos para la salud y bienestar humanos y el medio ambiente, el Ministerio de Ambiente organizará una consulta pública del estudio en el o los Municipios donde se piense llevar a cabo la actividad, obra o proyecto. El procedimiento que se debe seguir en la Consulta Pública está descrito en el artículo 32 del Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente. De conformidad con sus disposiciones, el Ministerio estará a cargo de organizar el proceso de la Consulta en su calidad de autoridad ambiental. Para ello, proporcionará al titular el formato para la publicación del EsIA, que deberá ser por cuenta del proyectista, por tres días consecutivos, en cualesquiera de los medios escritos de cobertura nacional. En la Consulta estarán representados las comunidades involucradas, el o los gobiernos municipales, en cuya jurisdicción territorial se ubique el área de impacto del proyecto. El titular de la actividad, la obra o el proyecto, deberá exponer el EsIA durante la Consulta. El representante del Ministerio levantará un acta de la Consulta Pública, la cual contendrá los puntos principales de discusión y los acuerdos adoptados por los presentes sobre el proyecto. Dicha acta deberá ser firmada por los representantes referidos en el literal anterior. Las opiniones recibidas durante el proceso de Consulta Pública de los EsIA deberán ser ponderadas bajo criterios estrictamente técnicos, en el período de Evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, establecido en la Ley.

91 De conformidad con el artículo 29 de la Ley de Medio Ambiente, el titular de la obra o proyecto -y por tanto titular de un Permiso Ambiental que lo autoriza a ejecutar los Programas de Manejo y Adecuación Ambiental-, deberá rendir una Fianza de Cumplimiento por un monto equivalente a los costos totales de las obras físicas o inversiones que se requieran, para cumplir con los planes de manejo y adecuación ambiental. Esta fianza durará hasta que dichas obras o inversiones se hayan realizado en la forma previamente establecida.

92 De conformidad con el artículo 27 del Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente, el componente de Cierre de Operaciones y Rehabilitación, cuando proceda, tendrá como objetivo identificar y determinar las medidas ambientales que se deben adoptar e implementar por el titular, durante o después del cierre de operaciones, según el caso, así como aquéllas que se requieran para restaurar los daños ocasionados durante la etapa de funcionamiento. Dicho componente, contendrá la descripción, ubicación, estimación de inversiones y cronograma de ejecución de las medidas.

93 Dichas actividades, obras y proyectos, son las siguientes:

a) Obras viales, puentes para tráfico mecanizado, vías férreas y aeropuertos.

b) Puertos marítimos, embarcaderos, astilleros, terminales de descarga o trasvase de hidrocarburos o productos químicos.

c) Oleoductos, gaseoductos, poliductos, carboductos, otras tuberías que transporten productos sólidos, líquidos o gases, y redes de alcantarillado.

d) Sistemas de tratamiento, confinamiento y eliminación, instalaciones de almacenamiento y disposición final de residuos sólidos y desechos peligrosos.

e) Exploración, explotación y procesamiento industrial de minerales y combustibles fósiles.

f) Centrales de generación eléctrica a partir de energía nuclear, térmica, geotérmica e hidráulica, eólica y maremotríz.

g) Líneas de transmisión de energía eléctrica.

h) Presas, embalses, y sistemas hidráulicos para riego y drenaje.

i) Obras para explotación industrial o con fines comerciales y regulación física de recursos hídricos.

j) Plantas o complejos pesqueros, industriales, agroindustriales, turísticos o parques recreativos.

k) Las situadas en áreas frágiles protegidas o en sus zonas de amortiguamiento y humedales.

l) Proyectos urbanísticos, construcciones, lotificaciones u obras que puedan causar impacto ambiental negativo.

m) Proyectos del sector agrícola, desarrollo rural integrado, acuacultura y manejo de bosques localizados en áreas frágiles; excepto los proyectos forestales y de acuacultura que cuenten con planes de desarrollo, los cuales deberán registrarse en el Ministerio a partir de la vigencia de la presente ley, dentro del plazo que se establezca para la adecuación ambiental.

n) Actividades consideradas como altamente riesgosas, en virtud de las características corrosivas, explosivas, radioactivas, reactivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para la salud y bienestar humano y el medio ambiente, las que deberán de adicionar un Estudio de Riesgo y Manejo Ambiental.

ñ) Proyectos o industrias de biotecnología, o que impliquen el manejo genético o producción de organismos modificados genéticamente.

94 Las empresas o personas (consultores), que se dediquen a preparar estudios de impacto ambiental, deberán estar registradas en el Ministerio.

95 De conformidad con el artículo 20 de la Ley de Medio Ambiente, el Permiso Ambiental obligará al titular de la actividad, obra o proyecto, a realizar todas las acciones de prevención, atenuación o compensación, establecidos en el Programa de Manejo Ambiental, como parte del Estudio de Impacto Ambiental, el cual será aprobado como condición para el otorgamiento del Permiso Ambiental.

96 Según el artículo 16 del Reglamento, el informe de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) deberá contener, como mínimo, lo siguiente:
a) Resumen ejecutivo.
b) Descripción de la política, plan o programa y alternativas.
c) Caracterización ambiental existente.
d) Predicción de impactos ambientales.
e) Medidas de prevención, reducción, control y compensación a nivel de política, planes y programas.
f) Monitoreo ambiental, cuando sea aplicable.
g) Anexos: Mapas, tablas, gráficos, relatorias de las Consultas Públicas realizadas.

97 El RECSA se aplica a todo proyecto, obra o industria que desee entrar en operación y que pueda causar un impacto en el ambiente, ya sea deteriorándolo, alterándolo o dañando sus recursos naturales, el paisaje y los recursos del patrimonio nacional.

98 Se trata de la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales (artículos 6 y 7); la Dirección General de Coordinación Nacional y sus Delegaciones (artículos 8 y 9); y la Dirección General de Cumplimiento Legal.

99 Véase el artículo 11 del RECSA.

100 El artículo 13 del RECSA la define como "un proceso de evaluación ambiental aplicado a políticas y planes nacionales y programas gubernamentales así como a proyectos de trascendencia nacional o transnacional que impliquen la generación de patrones de desarrollo económico-social con impactos ambientales en sus áreas de influencia. Incluye la preparación de un informe escrito sobre los hallazgos de la evaluación para efectos de su uso en la toma de decisiones a nivel político."

101 El artículo 14 del RECSA se refiere a la Evaluación Ambiental Inicial de la siguiente manera: "Para efectos de poder determinar si un proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad, que por sus características, puede producir deterioro a los recursos naturales, renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias a los paisajes y a los recursos culturales del patrimonio nacional y, por lo tanto, requiere de un estudio de Evaluación de Impacto Ambiental u otro instrumento de evaluación ambiental, se llevará a cabo la evaluación ambiental inicial. La evaluación ambiental inicial considerará la relevancia del impacto ambiental, su localización con respecto a Áreas Ambientales Frágiles y Áreas con Planificación Territorial, con el objeto de determinar, como resultado del análisis realizado, el tipo y características del Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental u otro instrumento de evaluación ambiental que corresponderá el proyecto, obra, industria o actividad relacionada (...)"

102 El artículo 15 del RECSA define el Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, como "el documento técnico que permite identificar y predecir los efectos sobre el ambiente que ejercerá un proyecto, obra, industria o cualquier actividad determinada y describe, además, las medidas para evitar, reducir, corregir, compensar, y controlar los impacto adversos. Es un proceso de evaluación para la toma de decisiones y constituye el instrumento de planificación que proporciona un análisis temático preventivo reproducible e interdisciplinario de los efectos potenciales de una acción propuesta y sus alternativas prácticas en los atributos físicos, biológicos, culturales y socioeconómicos de un área geográfica determinada. Es un proceso cuya cobertura, profundidad y tipo de análisis depende del proyecto propuesto. Evalúa los potenciales riesgos e impactos ambientales en su área de influencia e identifica vías para mejorar su diseño e implementación para prevenir, minimizar, mitigar o compensar impactos ambientales adversos y potenciar sus impactos positivos. Este instrumento podrá ser requerido únicamente para los proyectos, obras industriales y otras actividades nuevas, de conformidad con el resultado que se obtenga de la significancia de impacto ambiental de la Evaluación Ambiental Inicial."

103 El artículo 16 del RECSA se refiere a la Evaluación de Riesgo Ambiental de la siguiente manera: "Es la probabilidad de exceder un valor específico de consecuencias económicas, sociales o ambientales, en un sitio particular, y durante un tiempo de exposición determinado. Se obtiene de relacionar la amenaza o probabilidad de ocurrencia de un fenómeno con una intensidad específica, con la vulnerabilidad de los elementos expuestos. El riesgo puede ser de origen natural, geológico, hidrológico, atmosférico o también de origen tecnológico o provocado por el hombre, requerido por parte de la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales, fundamentado en criterio técnico."

104 Según el artículo 17 del RECSA, la Evaluación de Impacto Social es "un proceso de evaluación y estimación de las consecuencias sociales y culturales ante cualquier proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que pudiera alterar el normal ritmo de vida de las poblaciones y en consecuencia afectar su calidad de vida. Requerido por parte de la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales, fundamentado en criterio técnico."

105 Según el artículo 18 del RECSA, la Evaluación de Efectos Acumulativos "es el proceso consistente en analizar y evaluar sistemáticamente los cambios ambientales combinados, originados por la suma sistemática de los efectos de proyectos, obras, industrias o en cualquier otra actividad, desarrolladas dentro de un área geográfica definida. Los efectos acumulativos se refieren a la acumulación de cambios inducidos por el hombre en los componentes ambientales a través del espacio y del tiempo... La evaluación de efectos acumulativos es necesaria a fin de establecer planes de uso de suelo que sean conformes con la situación ambiental real del entorno y como forma para identificar las medidas correctivas, de mitigación, saneamiento y/o rehabilitación que deberían llevar a cabo, a fin de restaurar el equilibrio ecológico en esos espacios geográficos que están siendo motivo de uso y administración, requerido por parte de la Dirección General de Gestión Ambiental y Recursos Naturales, fundamentado en criterio técnico."

106 El Diagnóstico Ambiental "es el instrumento de evaluación ambiental que se efectúa sobre una obra, industria o actividad existente y por

ende, los impactos son determinados mediante sistemas de evaluación basados en muestreos y mediciones directos, o bien por el uso de sistemas analógicos de comparación con eventos similares. Su objetivo es determinar las acciones correctivas necesarias para mitigar impactos adversos". Véase el artículo 18 bis del RECSA.

107 Aguilar, G., *Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica*, Tomo 2, *Op. cit.*, p.55.

108 Dicho Comité entra a conocer el dictamen y deberá recomendar al Director General la forma en que debe resolverse.

109 La DGGARN y las Delegaciones del MARN, podrán solicitar opinión a otras instituciones, en relación con los diferentes instrumentos de evaluación ambiental, con excepción de la evaluación ambiental inicial, en un plazo no mayor de 15 días, a partir del siguiente día a la presentación de la solicitud.

110 Véase del RECSA, Artículo 19

111 *Ibid.*, Artículo 22.

112 *Ibid.*, Artículo 23.

113 *Ibid.*, Artículo 24.

114 Los Compromisos Ambientales comprenden una lista de acciones y prácticas vinculantes, inmersas dentro de las Evaluaciones e Instrumentos de Control y Seguimiento Ambiental establecidos por las propias empresas, para un proyecto determinado.

115 Según el artículo 3 del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, la licencia ambiental es el permiso extendido por la SEDA por el cual se hace constar que el proponente ha cumplido en forma satisfactoria todos los pasos y requisitos exigidos por la Ley para comenzar un Proyecto.

116 De conformidad con el artículo 14 del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, las Unidades Ambientales son organismos de las oficinas estatales que además de las funciones específicas dentro de su Institución apoyarán a la DECA en la elaboración de los términos de Referencia, revisión de documentos de EIA, seguimiento y control ambiental y comprobación de denuncias.

117 El Diagnóstico Ecológico y de Impacto Ambiental es un instrumento de análisis general, a nivel macro, de carácter preliminar que permite identificar en forma rápida los posibles impactos y consecuencias de una acción y enfocar aquellos impactos de mayor relevancia que podrán ser evaluados en forma continua en un estudio de impacto ambiental (EIA) posterior al diagnóstico. Tendrá una vigencia de año.

118 De conformidad con el artículo 58 del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el hecho de que la DECA haya aprobado los informes parciales, no significa que el informe final será aprobado sin modificaciones, o que se podrá obviar la presentación del documento final.

119 Según los artículos 69 y 70 del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el otorgamiento de la Licencia Ambiental se verá supeditado al depósito de un monto de garantía para los casos que el mismo hay sido solicitado en los Términos de Referencia.

120 Véanse los artículos 71 y 72 del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

121 Publicadas en La Gaceta no. 203 del 31 de octubre de 1994 y en la No. 105 del 06 de junio de 1996, respectivamente.

122 Publicado en La Gaceta no. 67 del 12 de abril del 2002.

123 De conformidad con el artículo 3, inciso b), el "Permiso Ambiental" se define como el "Documento otorgado por MARENA a solicitud del proponente de un proyecto, el que certifica que, desde del punto de vista de la protección del ambiente, la actividad se puede realizar bajo condicionamiento de cumplir las medidas establecidas."

124 El Estudio de Impacto Ambiental es el "Conjunto de actividades técnicas y científicas destinadas a la identificación, predicción y control de los impactos ambientales positivos y negativos de un proyecto y sus alternativas, presentando reglamentos y las guías técnicas facilitados por el MARENA". Véase el artículo 3 inciso c) del Decreto No. 45-94.

125 En ese sentido, el artículo 4 del Decreto No. 45-94.

126 Los Proyectos que requieren EsIA son los siguientes: Exploración y explotación de oro, zinc, cobre, hierro, plata, hidrocarburos y recursos geotérmicos. Exploración y explotación de otros minerales, cuando los yacimientos se ubiquen en áreas protegidas. Granjas camaroneras semi-intensivas e intensivas y acuicultura de nivel semi-intensivo e intensivo de otras especies. Cambio en el uso de tierras forestales, planes de manejo forestal en áreas de más de 5,000 hectáreas, aprovechamiento forestal en pendientes iguales o mayores de 35%, o que prevean apertura de caminos forestales de todo tiempo. Plantas de generación de energía de cualquier fuente arriba de 5MW de potencia y líneas de transmisión de energías con un voltaje mayo de 69KV. Puertos, aeropuertos, aeródromos de fumigación, terminales de minería e hidrocarburos y sus derivados. Ferrovías y carreteras troncales nuevas. Oleoductos, gasoductos y mineroductos. Sistemas y obras de macrodrenaje, estaciones de depuración, sistemas de alcantarillado, y emisarios de aguas servidas, presas, micro presas y reservorios. Obras de dragado y variación del curso de cuerpos de aguas superficiales. Incineradores de uso industrial y de sustancias químicas, otras formas de manejo de sustancias tóxicas, rellenos sanitarios controlados y de seguridad. Rellenos para recuperar terreno, complejos turísticos, y otros proyectos de urbanización y deportes cuando estén ubicados en áreas ecológicamente frágiles o protegidas por la legislación. Complejos y plantas industriales pesqueras; mataderos industriales; industrias de alimentos y debidas; ingenios azucareros y destilerías de alcohol; industrias de tejido y acabado de telas; curtiembre industrial de cuero; manufactura de pulpa, papel y cartón; producción de resinas y productos sintéticos; manufactura y formuladoras de agroquímicos; fabricación de pinturas, barnices, lacas y solventes; refinerías de petróleo; industria siderúrgica; industria metalúrgica no ferrosa; industrias de cromado; industria química,

petroquímica y cloroquímica; industria de cemento; producción industrial de baterías o acumuladores.

127 El Reglamento también hace referencia al "Plan de Manejo Ambiental" como otro instrumento de Evaluación Ambiental, y lo define como el "Establecimiento detallado y en orden cronológico de las acciones que se requieren para prevenir, mitigar, controlar, corregir y compensar los posibles efectos o impactos ambientales negativos, o aquel que busca acentuar los impactos positivos causados en el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. E1 plan incluye también los planes de seguimiento y contingencia". En la demás legislación centroamericana, ese "plan" es parte del Estudio de Impacto Ambiental. Sin embargo, la legislación panameña lo considera como un instrumento por sí mismo.

128 Véase el artículo 21 de la Ley No. 41.

129 El artículo 14 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto No. 59 indica los sectores de la industria que deberán presentar EsIA, entre las que se menciona las actividades mineras, forestales, agroindustriales, acuicultura, piscicultura y pesquería, transporte, proyectos orientados a la disposición de desechos, desarrollo de obras de infraestructura turística, residencial o comercial, etc.

130 Véase el artículo 18 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto No. 59.

131 Aguilar, G. *Op. cit.*

132 Procuraduría General de la República Costa Rica, *Seminario Sobre Daño Ambiental*, Memoria: "El Papel de la Procuraduría en el Nuevo Milenio", Imprenta Nacional, 2001, pp. 151-152.

Capítulo V

La Conservación y Utilización Sostenible de la Biodiversidad

1. Antecedentes

Centroamérica es un puente de diversidad biológica en donde convergen migraciones de la biota neártica con la neotropical. En tan solo 0.51% del territorio emergido del planeta se concentra cerca del 9% de la riqueza biológica del mundo. Aquí se ubica la segunda barrera coralina más importante del mundo, cuya longitud alcanza los 1600 kilómetros.[1]

Pero la riqueza de Centroamérica no es solo biológica, sirve además como un puente cultural, lugar de encuentro entre las culturas maya-náhuatl y macro chibcha. Los pueblos indígenas y comunidades locales de la región se han caracterizado por el uso y conocimiento tradicional de los recursos naturales.

Esta riqueza biológica y cultural se está perdiendo aceleradamente al enfrentar la región problemas que radican en una población con altos niveles de pobreza,[2] y un uso inadecuado de los recursos naturales de los que depende toda la Región.

Los países conocen ese problema y en el ámbito de las políticas ambientales se han elaborado Estrategias de Biodiversidad, Sistemas de Áreas Protegidas, Leyes Ambientales y ratificado los principales acuerdos internacionales en materia ambiental. Aunque siempre existe un freno económico y algunas veces técnico para la puesta en marcha de estas acciones, la cooperación internacional ha sido un colaborar en esta tarea.

Todos los países centroamericanos han ratificado el Convenio sobre la Diversidad la Biológica y aún antes de ésta, ya se contaba con un Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central.

Este capítulo profundiza en los contenidos principales del Convenio sobre la Diversidad Biológica haciendo una relación general con el tema en la región. No se analiza país por país, sino que se dan ejemplos sobre cómo se aborda el cumplimiento de las obligaciones del convenio señalando ejemplos prioritarios. El capítulo pretende ser una guía que lleva a la discusión sobre la aplicación del Convenio en Centroamérica.

2. Concepto de Diversidad Biológica

La diversidad biológica o biodiversidad es un término muy amplio que en diversos contextos puede tener diferentes significados. La diversidad biológica ha sido explicada[3] como la variedad de formas de vida que ocupan determinada región, la función ecológica que llevan a cabo y las variedades genéticas que contienen. La diversidad genética está íntimamente relacionada, puesto que los genes[4] son la fuente fundamental de la variedad biológica en todos los niveles.

Los conceptos en torno a la biodiversidad que han sido definidos por el Convenio sobre la Diversidad Biológica son:

"Diversidad biológica se entiende como la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies[5] y de los ecosistemas".

"Recursos biológicos: se entienden como los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad".

"Recursos genéticos: entendido como el material genético de valor real o potencial".

En el ámbito centroamericano, el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central[6] define Biodiversidad como "todas las especies de flora, fauna u otros organismos vivos, su variabilidad genética y los complejos ecológicos de los cuales forman parte".

En el ámbito nacional; por ejemplo la Ley de Biodiversidad de Costa Rica de 1998[7] una de las primeras en el mundo; introduce dentro del concepto de biodiversidad los elementos intangibles que son aquellos que no se pueden ver o tocar como lo son el conocimiento, la innovación y la práctica tradicional, individual o colectiva.

En los últimos años y particularmente en países en desarrollo impulsado por el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el concepto de respeto a la diversidad cultural y su relación con la diversidad biológica ha ido avanzando. Es importante recalcar que gran parte del conocimiento de la biodiversidad y sus usos se obtuvo y seguirá adquiriéndose por medio de pueblos indígenas y comunidades locales.

3. El Convenio sobre la Diversidad Biólogica (CDB)

Este instrumento del Derecho Internacional fue abierto para su firma el 5 de junio de 1992, en la Conferencia de Naciones Unidas en Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil. Entró en vigencia el 29 de diciembre de 1993.

De conformidad con el artículo 1 del Convenio, los Objetivos que persiguen son:

1. La conservación de la diversidad biológica.
2. La utilización sostenible de sus componentes.
3. La participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de recursos genéticos mediante, entre otras cosas: acceso adecuado a los recursos genéticos, transferencia apropiada de tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y tecnologías y financiación apropiada.

El Convenio nace fundamentado en la preocupación de la pérdida de la diversidad biológica, su valor para los seres humanos y el interés común de la humanidad por conservarla. Se apunta también a la necesidad de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes, esperando que esta nueva relación sumada a la cooperación internacional ayude en la lucha por la erradicación de pobreza.

4. Conceptos Fundamentales del CDB

4.1 El Derecho Soberano

El artículo tres del Convenio estipula que de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas y los principios internacionales, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de la jurisdicción o bajo su control, no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción. También el artículo 15, reconoce los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales, indicando que la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos incumbe a los gobiernos nacionales y está sometida a la legislación nacional.

Esto significa, en términos generales, que los deberes y obligaciones establecidos en este Convenio no afectan a las Partes Contratantes para explotar los recursos en zonas dentro de los límites de su jurisdicción nacional. Esta es la primera vez que un principio del Derecho Internacional figura en el texto dispositivo de un tratado internacional, es decir que se lo traslada del reino de los preámbulos al de las obligaciones exigibles.

Los Estados dentro de esta Convención tienen la libertad de escoger el régimen para regular la explotación de la biodiversidad. Sin embargo, existen dos limitaciones: 1) El deber de observar las obligaciones de protección ambiental transfronteriza. 2) Ejercitar la soberanía de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y los principios de Protección Ambiental que son parte del Derecho Internacional.

4.2 Interés Común

El "interés común de la humanidad" se utiliza en el preámbulo para enfatizar el interés que tiene toda la humanidad en la conservación de la diversidad biológica, en la medida que esta

diversidad resulta esencial para el sostenimiento de toda la vida en el planeta. En este sentido se requiere de la acción internacional para su conservación y utilización sostenible.

Cabe destacar que la idea de patrimonio común de la humanidad no fue aceptada y por el contrario se apuntó a los derechos soberanos de los Estados sobre la biodiversidad. El interés común en este contexto se refiere a la responsabilidad compartida de los Estados por alcanzar los objetivos del Convenio. Al particular, el artículo 5 del Convenio estipula que cada Parte Contratante, en la medida de sus posibilidades, cooperará con otras Partes en áreas no sujetas a jurisdicción nacional y en otras cuestiones de interés común para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

El hecho de pasar de patrimonio común de la humanidad a interés común de la humanidad representa uno de los mayores avances en material ambiental. En el pasado se entendía que los recursos naturales y en especial los recursos genéticos debían mantenerse disponibles, eran de libre uso para beneficio del ser humano. Este concepto de acceso libre o sin limitaciones ha ido cambiando; en 1983 con el Compromiso Internacional de Recursos Fitogenéticos, que proclama los derechos soberanos sobre esos recursos, y expresamente en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que proclama los derechos soberanos de los Estados sobre sus recursos naturales. Por lo tanto, se puede entender que los recursos naturales son de interés común de la humanidad bajo la soberanía de el país donde se encuentren.

4.3 Principio de Precaución

El párrafo nueve del Preámbulo refleja el Principio de Precaución[8] en cuanto a las causas que originan la pérdida de la Diversidad Biológica, estableciendo que es preciso actuar cuando las amenazas a la diversidad biológica son evidentes, sin esperar que se hayan completado estudios científicos exhaustivos.

Este principio se aplica cuando una actividad puede ser potencialmente amenazadora para el ambiente o la salud humana y deben tomarse medidas precautorias aún si las relaciones causa efecto no están científicamente establecidas. La precaución es necesaria cuando dos circunstancias se presentan a la vez: falta de certidumbre científica y la amenaza de daño, en este caso a la diversidad biológica. Por lo tanto, se hace necesario tomar medidas de prevención.

Específicamente el convenio indica que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida de sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir el mínimo esa amenaza.[9]

5. La Conservación de la Diversidad Biológica

La protección de la diversidad biológica es un tema que ha evolucionado constantemente en el derecho internacional ambiental. Los primeros planteamientos jurídicos de protección o conservación perseguían proteger una especie viva en concreto, básicamente bajo la categoría de zonas especialmente protegidas para la preservación de la vida silvestre, se hablaba de protección de la vida silvestre y no de Conservación de la diversidad biológica o biodiversidad.[10]

Este concepto ha quedado superado, siendo sustituido por enfoques que responden a una idea más amplia, pues además de proteger especies concretas que estén amenazadas o en peligro de extinción, se deben también proteger las relaciones que existen entre las diversas clases de especies vivas e incluso, la relación de las especies con sus hábitat naturales. Se afirma que a partir de la Conferencia de Río en 1992, se ha llevado incluso a un cambio de terminología, en la que la expresión relativa a la protección de zonas y especies ha sido sustituida por la que se refiere a conservación de la diversidad biológica.[11]

En la actualidad se ha introducido una nueva terminología para conservar la diversidad biológica, que corresponde al enfoque ecosistémico. El enfoque ecosistémico es una estrategia para el manejo de la tierra, del agua y de los organismos vivos, que promueve la conservación y el uso sostenible en una forma equitativa, ubicando a las personas y a sus prácticas de uso de recursos naturales en el centro de la toma de decisiones. El enfoque ecosistémico fue aprobado por la Quinta Reunión de la Conferencia de las Partes (COP5) del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) en Nairobi, Kenya, en mayo de 2000.[12]

Se hace énfasis en un enfoque sistémico reconociendo que los ecosistemas funcionan como entidades completas y requieren ser manejados como tales y no por partes. Esto implica trascender los límites jurisdiccionales, dado que los ecosistemas por lo general traspasan las fronteras entre estados y países. Se considera entonces a este enfoque como el marco básico de acción dentro de la conservación de la diversidad biológica.

El Convenio plantea una serie de medidas generales para la conservación y utilización sostenible, dentro de ellas, la elaboración de estrategias, planes o programas nacionales que establezcan las directrices en el ámbito nacional para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. En Centroamérica el cumplimiento de esta obligación llevó a que, entre 1997 y el año 2000, todos los países realizaran sus Estrategias Nacionales de Biodiversidad.

Existe también una Estrategia Regional para la Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad en Mesoamérica. Esta Estrategia se basa en las Estrategias Nacionales realizadas por los países, en el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, en los enunciados de la Cumbre de la Tierra y en el cumplimiento de la obligación dentro del contexto de la CBD. Dentro de sus principios se encuentran, entre otros, los siguientes: que la diversidad biológica es la base del desarrollo sostenible y que la integración regional favorece la conservación de la región Mesoamericana. Cuenta con varios objetivos dentro de los que encuentran: el incrementado del conocimiento de la biodiversidad mesoamericana como base para la toma de decisiones, el desarrollo de iniciativas para la protección de los ecosistemas, hábitats y especies representativos y prioritarios, el fortalecimiento del marco institucional para la conservación, la promoción de la valoración y el uso sostenible de la biodiversidad y establecer programas para atender amenazas a la biodiversidad.

El Convenio en su artículo siete solicita a las Partes que, en la medida de sus posibilidades, identifique los componentes de la diversidad biológica en especial ecosistemas y hábitats que contengan gran diversidad, especies y comunidades que estén amenazas y la descripción de genomas y genes de importancia social, científica o

económica. Se hace especial mención a los componentes de la diversidad biológica que requieran medidas urgentes de conservación y a los que ofrezcan mayor potencial para la utilización sostenible.

En Centroamérica existen esfuerzos a nivel nacional por hacer inventarios de Biodiversidad. Por ejemplo, en Costa Rica el Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO) realiza un inventario nacional de Biodiversidad que tiene como objetivo principal generar conocimiento y capturar información sobre la diversidad biológica de Costa Rica (especies y ecosistemas), para promover su utilización racional. Trabaja principalmente en las siguientes áreas: artrópodos, plantas, moluscos y hongos.

Esta tarea se realiza mediante la integración de equipos de trabajo conformados por personal de INBIO y del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), junto con la participación de especialistas nacionales y extranjeros. Además, involucra a las poblaciones rurales aledañas a las áreas silvestres protegidas en el estudio de la biodiversidad.

Existen Inventarios nacionales de Humedales por ejemplo en Honduras y Guatemala y la mayoría de los países cuentan con listas de especies en peligro de extinción. En general, los Estados de la región están haciendo esfuerzos por recopilar la información necesaria. Sin embargo, el cumplimiento de esta obligación requiere de recursos técnicos y financieros con que Centroamérica no cuenta por el momento.

Con relación a la conservación de la diversidad, los dos artículos que cobran mayor relevancia para la región son los artículos 8 y 9, referidos a la conservación *in situ* y la conservación *ex situ*.

5.1 La Conservación *in situ*

Por Conservación in situ se entienden las condiciones en que existen recursos genéticos dentro de ecosistemas y hábitats naturales y, en caso de las especies domesticadas o cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas.[13]

El artículo 8 del Convenio es el que más ha llamado la atención y ha puesto en práctica la región centroamericana. Se puede dividir este artículo en cuatro temas principales:

- Áreas Protegidas: indicándose la necesidad de su creación y de elaborar directrices para su ordenación. También se abarcan áreas fuera de las áreas protegidas en donde sea necesario tomar medidas para conservar la diversidad biológica, buscando su reglamentación y administración. En las zonas adyacentes a estas áreas protegidas se promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado.[14]

- Especies: rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas, mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación. Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología. Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que

amenacen a ecosistemas, hábitats o especies. Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas.[15]

- Conocimiento Tradicional: con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente.[16]

Como se mencionó, la conservación *in situ* es una de las prioridades para la región y también es uno de los artículos en el cual se ha avanzado mayormente. Sin embargo, el tema de especies exóticas[17]; y de conservación de prácticas y conocimientos indígenas y de comunidades locales recién empieza a regularse.

Los países de la región trabajan en proteger y conservar las áreas naturales con ecosistemas singulares. Todos los países cuentan con Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas y en el ámbito regional se está consolidando el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), constituyendo estas zonas la principal base para la conservación de la diversidad biológica. Sin embargo, no debe dejar pasar que la región cuenta con altos niveles de pobreza y que existe una dependencia importante sobre los recursos naturales que pone en riesgo la estabilidad y la permanencia de estos ecosistemas.

El SICAP está compuesto por la suma de las áreas protegidas de la región.[18] Siendo que cada país cuenta con su propio Sistema Nacional de Áreas Protegidas regulado con un marco legal e institucional nacional.

En cuanto a la conservación de especies, las diferentes leyes de Vida Silvestre de los países han abordado este tema, además de existir disposiciones particulares para la protección de ciertas especies amenazadas o en peligro de extinción. Durante la primera mitad de este siglo la legislación se orientó más a la cacería, a la fauna silvestre dejando de lado otros componentes de la vida silvestre como lo son, entre otros, la flora, los hongos, microorganismos y algas. En la actualidad este concepto ha sido superado en la región y se ve a la vida silvestre como un conjunto de organismos vivos. Para lograr la conservación de estos recursos se han utilizado diversos sistemas, siendo uno de ellos la conservación en el lugar donde se encuentran o conservación *in situ*.[19]

En Costa Rica, la Ley de Biodiversidad declara que serán objeto prioritario de conservación in situ las especies, poblaciones, razas o variedades, con poblaciones reducidas o en peligro de extinción, las especies cuyas poblaciones se encuentran altamente fragmentadas, las especies de flores dioicas cuya floración no siempre es sincrónica, especies, razas, variedades o poblaciones de singular valor estratégico, científico, económico, actual o potencial, especies, poblaciones, razas o variedades de animales o vegetales con particular significado religioso, cultural o cosmogónico y especies silvestres relacionadas con especies o estirpes cultivadas o domesticadas, que puedan utilizarse para el mejoramiento genético.[20]

Principales normas jurídicas sobre áreas protegidas en los países de Centroamérica[20]

País	Normativa
Belice	Ley del Sistema Nacional de Parques, 1981 (National Parks Systems Act). Ley Forestal. Ley de Pesca. Ley sobre la Protección a la Vida Silvestre, 1981. Ley de Monumentos Históricos. Ley del Uso de la Tierra. Ley de Protección Ambiental.
Costa Rica	Ley Orgánica del Ambiente (No. 7554), 1995. Ley de Biodiversidad (No. 7788), 1998. Ley Forestal (No. 7575) y su reglamento, 1996. Reformada por las leyes No. 7609. (1996), 7761 (1998) y 7788 (1998). Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales (No. 6084), 1977. Ley de Conservación de la Vida Silvestre (No. 7317) y su reglamento, 1992. Reformada por las leyes Nos. 7495 (1995), 7497 (1995) y 7788 (1998).
El Salvador	Constitución de la República (artículo 117). Ley de Conservación de Vida Silvestre. Decreto 844 de abril de 1994. Ley Forestal Decreto Legislativo 268 de febrero de 1973. Ley General de Ordenación y Promoción de Pesca y Acuicultura Ley del Medio Ambiente, 1998. Anteproyecto de Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento.
Guatemala	Constitución Política de la República (artículos 64 y 97). Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86, 1986. Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89, 1989, reformada por los Decretos 18-89 (1989), 110-96 (1996) y 117-97 (1997). Ley Forestal, Decreto 101-96, 1996. Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, Acuerdo Gubernativo 759-90, 1990.
Honduras	Constitución de la República (artículos 172 y 340). Ley Forestal, 1971. Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola, Decreto No. 31, 1992. Ley General del Ambiente. Reforma a la Ley General de la Administración Pública, Decreto No. 218, 1996. Reglamento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Acuerdo No. 921, 1997.

Nicaragua	Creación del Servicio en Parques Nacionales. Decreto Ejecutivo 1194 de marzo de 1980. Ley de Conservación, Protección y Desarrollo de las riquezas Forestales del País. Decreto 1381 de octubre de 1967. Decreto 235. Ley de Emergencia sobre Aprovechamiento racional de los bosques. Febrero de 1976. Reglamento a la Ley Forestal. Decreto 4593 de octubre de 1993. Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Ley 217, 1996. Reglamento de Áreas Protegidas, 1999
Panamá	Ley General del Ambiente (Ley No. 41), 1998. Ley Forestal, No.1 de febrero de 1994. Ley de Vida Silvestre (Ley No. 24, 1995). Resolución JD. 09-94. Resolución JD. 022-92.

La protección del conocimiento tradicional es un tema que la región recién empieza a abordar desde la perspectiva legal. Costa Rica, por ejemplo, en su Ley de Biodiversidad de 1998, reconoce y protege expresamente, bajo el nombre común de derechos intelectuales comunitarios sui géneris, los conocimientos, las prácticas e innovaciones de los pueblos indígenas y las comunidades locales, relacionadas con el empleo de los elementos de la biodiversidad y el conocimiento asociado. El derecho existe y se reconoce jurídicamente por la sola existencia de la práctica cultural o el conocimiento relacionado con los recursos genéticos y bioquímicos; no requiere declaración previa, reconocimiento expreso ni registro oficial; por tanto, puede comprender prácticas que en el futuro adquieran tal categoría.[22] Reconoce también el derecho de las comunidades locales y los pueblos indígenas a que se opongan al acceso a sus recursos y al conocimiento asociado, por motivos culturales, espirituales, sociales, económicos o de otra índole.

En Panamá, la Ley de Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas[23] que, aunque no aborda el tema de conocimiento sobre los usos de la diversidad biológica, resulta importante por tratar en forma específica el valor del conocimiento tradicional. La Ley tiene como finalidad proteger los derechos colectivos de propiedad intelectual y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre sus creaciones, tales como invenciones, modelos, dibujos y diseños, innovaciones contenidas en las imágenes, figuras, símbolos, gráficos, petroglifos y otros detalles; además, los elementos culturales de su historia, música, arte y expresiones artísticas tradicionales, susceptibles de un uso comercial, a través de un sistema especial de registro, promoción y comercialización de sus derechos, a fin de resaltar los valores socioculturales de las culturas indígenas y hacerles justicia social.[24]

En Nicaragua, la Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomos de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz[25] no aborda el tema de conocimiento tradicional; sin embargo, reviste de especial importancia al garantizar a los pueblos indígenas y comunidades étnicas el

pleno reconocimiento de los derechos de propiedad comunal, uso, administración, manejo de las tierras tradicionales y sus recursos naturales, mediante su demarcación y titulación. También le da la potestad de regular[26] el uso y administración de los recursos naturales en sus tierras comunales.

5.2 La Conservación *ex situ*

La diversidad biológica también puede cuidarse fuera de sus hábitats naturales que es lo que se conoce como conservación *ex situ*. Dentro de las técnicas para este tipo de conservación se pueden encontrar la recolección de organismos para zoológicos y acuarios, la reproducción en cautiverio de animales y propagación artificial de plantas, colecciones in vitro de tejidos de plantas y cultivos microbianos y bancos de genes, como bancos de semillas, bancos en el campo y bancos de espermas y óvulos.[27]

El Convenio sobre la Diversidad Biológica indica que cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, y principalmente a fin de complementar las medidas *in situ*, debe adoptar medidas para la conservación *ex situ* y el mantenimiento de instalaciones para su conservación *ex situ* y la investigación preferiblemente en el país de origen de esos componentes.

Adoptará medidas destinadas a la recuperación y rehabilitación de las especies amenazadas; a la reintroducción de éstas en sus hábitats naturales en condiciones apropiadas; reglamentará y gestionará la recolección de recursos biológicos de los hábitats naturales a efectos de su conservación *ex situ*, con objeto de no amenazar los ecosistemas ni las poblaciones *in situ* de las especies.[28]

En este tema la Región no ha avanzado tanto como con la conservación *in situ;* sin embargo, se reconoce su importancia. En Costa Rica, la Ley de Biodiversidad expresamente señala en su artículo 57 que serán objeto de conservación prioritaria *ex situ* las especies, poblaciones, razas o variedades con poblaciones reducidas o en peligro de extinción; especies o material genético de singular valor estratégico científico, económico, actual o potencial; especies, poblaciones, razas o variedades y su material genético, aptas para cultivo, domesticación o mejoramiento genético o que han sido objeto de mejoramiento, selección, cultivo o domesticación; especies, poblaciones, razas o variedades con altos valores de uso ligados a las necesidades socioeconómicas y culturales, locales o nacionales; especies animales o vegetales con particular significado religioso, cultural o cosmogónicos y especies que cumplen una función clave en el eslabonamiento de cadenas tróficas y en el control natural de poblaciones.

En Panamá, la Ley 24, de 7 de junio de 1995, por la cual se establece la legislación de vida silvestre y se dictan otras disposiciones, incluye la conservación de las especies silvestres fuera de su hábitat natural y promueve la creación de zoocriaderos, acuarios, viveros, zoológicos, centros de germoplasma y jardines botánicos.

En Guatemala, el Título III del Decreto 4-89, Ley de Áreas Protegidas, artículos del 33 al 38, estipulan aprovechamientos racionales de flora y fauna silvestre. El Capítulo III conservación de la flora y fauna silvestre, Decreto 4-89, Ley de Áreas Protegidas, Artículo 26 y 27, estipula la exportación y regulación de especies amenazadas.

El CDB trata el tema de la conservación también desde la perspectiva de su utilización, estipulando, entre otros, que los Estados deberán adoptar, en la medida de lo posible, medidas relativas a la utilización de recursos biológicos para evitar o reducir posibles efectos adversos. Se da también atención a la protección de utilización consuetudinaria de los recursos biológicos de conformidad con prácticas tradicionales, que sean compatibles con la conservación y la utilización sostenible y la posibilidad de prestar ayuda a la poblaciones locales en zonas degradadas donde la biodiversidad se haya reducido.

Tómese en consideración que para Centroamérica el reconocimiento de las prácticas consuetudinarias en el manejo de los recursos naturales con propósitos culturales, económicos y religiosos por parte de pueblos indígenas y comunidades locales es uno de los retos más importantes que se tiene en la actualidad. Existe una cercana dependencia de estos pueblos y comunidades con los recursos biológicos que en muchos casos, representan la base de subsistencia. La descentralización de las formas de gobierno, como el caso de Nicaragua y sus Comunidades de la Costa Atlántica, ya citado, o el tratamiento que se le da a las Comarcas Indígenas en Panamá, representan avances en este camino.

Los incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica es otro de los temas que abarca el CBD[29], promoviendo la adopción de medidas económicas.

En Panamá, por ejemplo, el Artículo 68, de la Ley No. 41, del 1 de junio de 1998, Ley General del Ambiente, establece que el Estado estimulará la creación de áreas protegidas en terrenos privados, por medio de un sistema de incentivos fiscales y mecanismos de mercado. El Artículo 58, de la Ley No. 1, del 3 de febrero de 1994, por la que se establece la legislación forestal de la República de Panamá, señala que el Estado brindará incentivos a las personas naturales o jurídicas que contribuyen a la reforestación de las tierras estatales que sean de aptitud preferentemente forestal. El Título IV "Del Fomento para el Manejo de Bosques y el establecimiento de plantaciones forestales", establece asistencia técnica, créditos de fomento, exenciones fiscales, títulos de propiedad a derechos posesorios en tierras de bosques.

En Costa Rica, el esquema de incentivos y Pago por Servicios Ambientales (PSA) existe como una medida política para la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad, con mecanismos establecidos por medio de un marco legal. La Ley de Biodiversidad de ese país establece la modalidad de Pago de Servicios Ambientales, que en virtud de programas o proyectos de sostenibilidad brindan un servicio real o potencial para la conservación de fuentes de agua o de generación de energía, que dependa estrictamente de la protección e integridad de un Área de Conservación. Para ello la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos podrá autorizar para cobrar a los usuarios, por medio de la tarifa pertinente, un porcentaje equivalente al costo del servicio brindado y a la dimensión del programa o proyecto aprobado. Aunque la figura de PSA no es considerada un incentivo, es un instrumento económico que ayuda a la conservación de los recursos naturales.

Investigación, capacitación, educación y conciencia pública son instrumentos que el CDB promueve como medidas para fortalecer a los Estados en la búsqueda de la conservación y utilización sostenible de la biodiversidad. Centroamérica, en la última década, ha hecho esfuerzos palpables con el apoyo de la cooperación internacional para avanzar en esta

dirección. Las organizaciones no gubernamentales también han puesto su capacidad al servicio de la conservación y han promovido un mayor conocimiento por parte de la sociedad de los beneficios del uso racional de la diversidad biológica.

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), tema tratado en otro capítulo de esta publicación, es abordado desde el punto de vista de la necesidad de establecer procedimientos para proyectos que puedan tener efectos adversos sobre la diversidad biológica. Al respecto, se indica que si bien todos los países cuentan con regulaciones sobre EIA, la relación de los posibles impactos de proyectos sobre la biodiversidad no es un tema que se aborda a profundidad. El análisis de los impactos sobre la biodiversidad, más que ser un requisito legal, en algunos casos se encuentra en los términos de referencia dados a los proyectistas para la realización de estudios de impacto ambiental.

6. La Utilización de los Recursos Genéticos

El Convenio hace una separación, incluso dentro de sus mismos objetivos, entre la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. Esta separación resulta importante ya que marca una línea haciendo ver que la utilización de los recursos es de vital importancia para el desarrollo de los países.

Como se ha explicado con anterioridad, el rasgo principal que marca la posibilidad de utilización de la diversidad biológica es el derecho soberano de los gobiernos para determinar las formas de acceso a los recursos.[30]

Si bien los Estados tienen el derecho de regular sus propios recursos, será necesario el no imponer restricciones contrarias a los objetivos del Convenio, procurando facilitar el acceso a los recursos genéticos.

En Centroamérica, y en otros países en desarrollo del mundo, se están elaborando normas para controlar el acceso a los recursos genéticos. No se trata de poner restricciones que impidan el flujo de estos recursos; con importancia entre otros para la agricultura y la medicina, sino en reconocimiento de la soberanía sobre dichos recursos y para buscar una regulación adecuada que lleve a su conservación y utilización sostenible.

Los efectos del Convenio sobre la utilización de los recursos genéticos se aplica únicamente a recursos suministrados por las Partes que son países de origen, siendo este el país que posee esos recursos dentro de su territorio en condiciones *in situ*. Entiéndase así que las colecciones *ex situ* de recursos genéticos, antes de la entrada en vigor del Convenio, no están cubiertas. Se aplica a recursos suministrados por Partes que han adquirido recursos de conformidad con el Convenio, por lo tanto utilizando, entre otros, los mecanismos de consentimiento informado previo, cooperación y conservación. El artículo 2 del Convenio entiende por país que aporta recursos genéticos al que suministra estos recursos provenientes de fuentes *in situ*, incluidas las fuentes *ex situ*, que pueden tener o no su origen en este país.

En relación con las fechas de entrada en vigor de instrumento internacional indicamos que en Centroamérica el convenio fue firmado por todos los países, el 13 de junio de 1992 y sus fechas de ratificación en el ámbito nacional son:

País	Fecha R*
Belice	30/12/93
Costa Rica	26/08/94
El Salvador	08/09/94
Guatemala	10/07/95
Honduras	31/07/95
Nicaragua	20/11/95
Panamá	17/01/95

Fuente: CDB, 2004
*R: Ratificación

De conformidad con el artículo 36, el Convenio entra en vigor 90 días después que su instrumento de ratificación es entregado al Secretario General de las Naciones Unidas, quien asume las funciones de Depositario del Convenio. Esto implica que las obligaciones del convenio surten en efecto para cada país en diferentes fechas.

Si los recursos genéticos fueron adquiridos antes de la entrada en vigor del Convenio en el país proveedor del recurso, no están cubiertos por las disposiciones legales que este contiene. El convenio también se aplica a los recursos adquiridos ilegalmente del país de origen después de la entrada en vigor del convenio.

El artículo 15 del CDB plantea una serie de requerimientos para que se conceda el acceso a los recursos genéticos dentro de los que se encuentran dos figuras principales las condiciones mutuamente convenidas y el consentimiento informado previo.

El "consentimiento fundamentado previo es requisito anterior de la autorización de acceso a recursos genéticos. Las "condiciones mutuamente convenidas"[31] presuponen el consentimiento fundamentado previo. El consentimiento fundamentado previo es una especie de autorización que presupone condiciones y obligaciones para el acceso a los recursos genéticos o al conocimiento tradicional. Para que este consentimiento se dé se debe contar con información suficiente de los propósitos de quien pretenda realizar el acceso.

Las condiciones mutuamente convenidas podrían llevar a un acuerdo de acceso a los recursos genéticos o a una autorización por parte del Estado para realizar la actividad. Quizá lo más importante de valorar aquí es la capacidad de los Estados Centroamericanos para realizar este tipo de convenios o otorgar autorizaciones. La capacidad de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los acuerdos o licencias y los recursos económicos con que se cuentan para realizar estas funciones.

En Panamá, la Ley 41 de 1 de junio de 1998, establece en el Título VI, Capítulo II, "Áreas Protegidas y Diversidad Biológica", en el artículo 71, que la Autoridad Nacional del Ambiente

es el ente competente para normar, regular y controlar el acceso y uso de los recursos biogenéticos en general, con excepción de la especie humana, respetando los derechos de propiedad intelectual.

En Guatemala, el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola -ICTA- y otras instituciones se rigen bajo el Acuerdo Ministerial 177-95 en lo que respecta a acceso a recursos genéticos. Además, la Ley de Áreas Protegidas contempla la autorización previa del CONAP para la colecta de material.

El país que más ha incursionado en las regulaciones legales para el acceso a los recursos genéticos es Costa Rica, que establece en su Ley de Biodiversidad[32] un procedimiento para acceder a los recursos genéticos. Esta normativa señala que el Estado ejercerá la soberanía completa y exclusiva sobre los elementos de la biodiversidad, siendo las propiedades bioquímicas y genéticas de los elementos de la biodiversidad silvestres o domesticados de dominio público. Además, la Ley de Vida Silvestre[33] ya establecía que la flora silvestre y el desarrollo de recursos genéticos silvestres que constituyen reservas genéticas son de Interés Público.

La Ley de Biodiversidad en su Capítulo V "Acceso a los Elementos Genéticos y Bioquímicos y Protección del Conocimiento Tradicional" indica que los requisitos básicos de acceso son el consentimiento previamente informado (refrendado por la oficina técnica de la Comisión Nacional de la Biodiversidad) de los representantes del lugar donde se materializa el acceso, sean los consejos regionales de Áreas de Conservación, los dueños de fincas o las autoridades indígenas, cuando sea en sus territorios. Se deben aportar además los términos de transferencia de tecnología y distribución equitativa de beneficios, cuando los haya, acordados en los permisos, convenios y concesiones, así como el tipo de protección del conocimiento asociado que exijan los representantes del lugar donde se materializa el acceso. La definición de los modos en los que dichas actividades contribuirán a la conservación de las especies y los ecosistemas y la designación de un representante legal residente en el país, cuando se trate de personas físicas o jurídicas domiciliadas en el extranjero.[34]

Se reconoce el derecho de objeción cultural por parte de los pueblos indígenas y comunidades locales al acceso a los recursos genéticos y al conocimiento asociado. Se crea; además, un registro de derechos de acceso sobre elementos genéticos y bioquímicos en donde la información es de carácter público.[35]

En cuanto a los permisos de acceso para investigación o bioprospección éstos se consideran personales e intransmisibles y se otorgan por períodos máximos de tres años que pueden ser prorrogables. De acuerdo al artículo 71 de la citada Ley, estos permisos no otorgan derechos ni acciones, ni los delegan, solamente permite realizar tales actividades sobre elementos de la biodiversidad previamente establecidos.[36] En caso que se autorice la utilización constante del material genético o de extractos bioquímicos con fines comerciales, se exigirá al interesado obtener una concesión para explotarlos.[37]

Se establece la obligación del interesado de depositar hasta un diez por ciento (10%) del presupuesto de investigación y hasta un cincuenta por ciento (50%) de las regalías que cobre en favor del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el territorio indígena o el propietario privado proveedor de los elementos por accesar; además, determinará el monto que en cada caso deberán pagar los interesados por gastos de trámites, así como cualquier otro beneficio o transferencia de tecnología que forme parte del consentimiento previamente informado.[38]

6.1 El Protocolo Centroamericano de Acceso a los Recursos Genéticos y Bioquímicos y al Conocimiento Tradicional Asociado

Cumpliendo con el artículo 15 del CDB; en donde cada Parte contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política para compartir en forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo, y los beneficios derivados de la utilización comercial; la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) impulsó, en 1997, la creación de un régimen común de acceso a los recursos genéticos y bioquímicos. En mayo del 2001, el Consejo de Ministros de Ambiente de Centroamérica aprueba el Protocolo instruyendo a la Secretaría Ejecutiva de la CCAD para que tramite su aprobación y ratificación en el ámbito nacional. Por el momento, este es un importante acuerdo que pone en manifiesto la voluntad política de los países de la Región, que será vinculante hasta el momento en que sea ratificado en el ámbito nacional.

De acuerdo con el artículo primero, el Acuerdo tiene por objetivo regular el acceso a los recursos genéticos y bioquímicos y al conocimiento, innovaciones y prácticas asociadas existentes en cualesquiera de los Estados miembros, con el fin de:

- Asegurar las condiciones para una participación justa y equitativa en los beneficios derivados del acceso a los recursos genéticos y bioquímicos y al conocimiento, innovaciones y prácticas de las comunidades locales.
- Asegurar la conservación de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes como un mecanismo para mantener y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
- Asegurar la creación y desarrollo de capacidades científicas, técnicas y tecnológicas, en los niveles local, nacional y regional, sobre el uso de sus recursos genéticos y bioquímicos y el conocimiento tradicional asociado.
- Establecer un sistema apropiado de acceso a los recursos y conocimientos antes descritos basado en el consentimiento previamente informado y en términos mutuamente acordados que promuevan la distribución justa y equitativa de beneficios.
- Fortalecer la capacidad de negociación de los Estados miembros ante los foros relacionados con el tema del acceso y la distribución de beneficios.
- Reconocer, compensar y proteger a las comunidades locales, por sus conocimientos, innovaciones y prácticas para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.
- Proporcionar mecanismos institucionales apropiados para implementar y cumplir con este Acuerdo.

El Acuerdo en general sigue los lineamientos del Convenio sobre la Diversidad Biológica. En cuanto al procedimiento de acceso de conformidad con su legislación nacional, cada Estado miembro determinará el tipo de instrumento y procedimiento a seguir para autorizar el acceso y otorgar su consentimiento previamente informado. Sin embargo, se establecen una serie de lineamientos que deberán ser considerados al momento de adoptar los procedimientos internos. Muchos de estos requerimientos ya están estipulados en el CDB y vale la pena mencionar sin embargo, el establecimiento de requisitos de la solicitud de acceso[39] y el los términos de los contratos de acceso[40] que sirven de base a los países para desarrollar su propia legislación nacional.

Se establece un mecanismo de cooperación entre países de la Región, más arraigado en el principio del Derecho Ambiental Internacional, sobre "derecho a la información" para los casos

en los que la negociación de los términos de los contratos de acceso a los recursos o al conocimiento asociado apareciere que otro Estado miembro también es proveedor. Siendo que de darse esta situación la autoridad nacional competente solicitará la opinión del otro Estado, teniendo que recibir respuesta en un plazo máximo de 30 días, a partir de la notificación. Todo esto con el fin de que la autoridad nacional competente pondere las opiniones vertidas en el procedimiento.

Se llama a las autoridades competentes a nivel nacional a expedir un certificado de origen que establezca la legalidad del acceso al recurso y al conocimiento y a llevar un registro de solicitudes y contratos de acceso.

En relación con la Conservación de los Conocimientos, Innovaciones y Prácticas de las Comunidades Locales, el capítulo II del Acuerdo sigue las pautas del CDB, indicando los elementos a considerar por los Estados para el proceso de desarrollo de este tema con la participación de los interesados en el ámbito nacional. Se propone que se identifiquen los requisitos y procedimientos exigidos para que sea reconocido el derecho sui géneris y su titularidad; considerar un sistema de registro para los derechos sui generis con obligaciones y derechos de conformidad con las prácticas culturales de los interesados. Al igual que en la Ley de Biodiversidad de Costa Rica, se reconoce el derecho de objeción cultural de las comunidades locales sobre el acceso a los recursos o conocimientos.

Como mecanismo de cooperación se crea el Grupo Centroamericano de Trabajo sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Bioquímicos y al Conocimiento Tradicional Asociado, que estará conformado por representantes de las autoridades nacionales competentes de cada Estado miembro.

7. La Distribución Justa y Equitativa de los Beneficios

El artículo 15 (7) del CDB indica que cada Parte Contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, para compartir en forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos con la Parte Contratante que aporta esos recursos.

Como se ha mencionado, Centroamérica por ser un puente natural alberga alrededor del 9% de la riqueza biológica del mundo. Adicionalmente, se conoce que el setenta por ciento de la biodiversidad del planeta está albergada en alrededor de 15 países del mundo, considerados "Países Megadiversos".[41] Esto representa una gran responsabilidad, pero también una importante oportunidad económica para estos países.

Sumado a esa realidad y debido al aumento de la población mundial y como resultado de sus actividades que cada vez ocupan más espacio, se están perdiendo cerca del 20% de las especies existentes en el planeta.[42] En Centroamérica el frenar la pérdida de la biodiversidad es uno de los principales retos actuales. La biodiversidad genera beneficios en diferentes ámbitos, que abarca usos intelectuales, culturales y económicos. Según datos de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual, 1999, las estimaciones del

total de ventas mundiales de productos derivados de medicinas tradicionales llegan a 4.300 millones de dólares y el valor estimado de medicinas que tienen origen en países del sur podrían variar entre 35.000 y 47.000 millones de dólares para el año 2000. Además, el 40% de la economía mundial de mercado está basada en productos biológicos.[43]

Por el momento, la pretensión de que las partes logren "arreglos contractuales justos y equitativos" cuando se accesa a los recursos genéticos de los países de origen o al conocimiento tradicional de pueblos indígenas y comunidades locales como lo sugiere el CDB, conlleva una situación donde las partes tienen desigual poder, dinero y capacidad de negociación. Razón, por demás, para fortalecer las capacidades de quienes negocian desde países en desarrollo que cuentan con riquezas biológicas y culturales pero que carecen de biotecnología moderna.

Resulta dificultoso, además, poder controlar el acceso a los recursos genéticos si países con recursos similares tienen distintas capacidades y formas de proceder. Las regulaciones del acceso a los recursos genéticos, en alguna medida, tendrían que incluir una forma de accionar conjunta que impida el flujo ilegal de recursos genéticos.

Como parte de una estrategia, por ejemplo, para evitar la competencia desleal entre países, y valorando la especial concentración de riqueza biológica en una misma región, Centroamérica en el 2001 aprobó un Protocolo Regional de Acceso a los Recursos Genéticos en donde se resalta la necesidad de cooperación entre los países Centroamericanos. Un enfoque unificado ofrece también una oportunidad a los estados miembros para elaborar una estrategia respecto al acceso y a la distribución de beneficios.

La Región cuenta con experiencias interesantes, por ejemplo, desde principios de los noventa Costa Rica, con el apoyo del Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica, ha ido generando experiencia en la realización de contratos de bioprospección. Quizá el contrato más conocido[44] de bioprospección es el establecido entre el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica y la compañía farmacéutica Merck & Co., Ltda., en 1991, que fue luego renovado en diferentes fechas.

Pueden existir diferentes tipos de contratos, por lo que se quiere aclarar algunos de los términos que se utilizan generalmente sin hacer las distinciones precisas. Los contratos de acceso, que por lo general conllevan a una autorización por parte del país a accesar los recursos genéticos, son los realizados entre la parte que provee los recursos genéticos y el que los recibe una vez que se establecen términos mutuamente convenidos. El contrato de bioprospección[45] es en el que las partes, (comunidades, organizaciones, empresas privadas, institutos de investigación) realizan entre ellas una contratación para que se realice una exploración sistemática de plantas, animales microorganismos con el fin de encontrar en la naturaleza los recursos genéticos y bioquímicos que resulten económicamente o científicamente valiosos.[46]

En el ámbito internacional se han realizado esfuerzos por promover la necesidad de una distribución justa y equitativa de los beneficios que se generan con la utilización de la diversidad biológica. Quizá la acción más reciente se dio en La Haya, Holanda, en abril del

2002, momento en que fueron adoptadas por la Conferencia de la Partes Contratantes de la CDB, las "Directrices de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y la Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Provenientes de su Utilización". Aunque este es un instrumento no vinculante, voluntario, se espera que ayude a las Partes Contratantes a desarrollar estrategias para el acceso a los recursos genéticos y la distribución equitativa de los beneficios que se generan de su utilización. Este instrumento puede ayudar a los países como orientación para redactar su propia legislación y políticas nacionales.

7.1 Propiedad Intelectual

En la actualidad los temas de medio ambiente atañen necesariamente aspectos de las relaciones internacionales y es inevitable que deban ser tratados cómo componentes indispensables de la agenda mundial.[47] De hecho, se puede apreciar como el régimen del comercio internacional ha tenido que volver su mirada a las regulaciones ambientales en el ámbito internacional[48] y nacional; distintos acuerdos internacionales en materia de comercio incorporan regulaciones relacionadas con el ambiente.[49]

Dos instrumentos internacionales: el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 y el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionado con el Comercio de 1994, conocido como ADPIC o TRIPs -sus siglas en inglés- se encuentran cuando de manejo y utilización de diversidad biológica se trata.[50] Estas normativas jurídicas internacionales se relacionan principalmente en los temas de acceso a los recursos genéticos, transferencia de tecnología y conocimiento tradicional.

Es importante también tener claro que estos convenios estuvieron debatidos por sectores diferentes. Por un lado, la CDB por medio de organizaciones no gubernamentales y ambientalistas y, por otro lado, el ADPIC, por la industria privada, e interesados en aspectos de propiedad intelectual. El CDB introduce el concepto de soberanía sobre los recursos genéticos y con ello la necesidad de desarrollar legislación para ejercer este derecho -artículo 15 CDB- es decir necesariamente pasará por considerar los derechos de propiedad intelectual. El ADPIC regula los derechos de propiedad intelectual y establece un sistema estricto de protección de innovaciones como una manera de promover el libre comercio. En este sentido, el país al formular su legislación debe tomar en consideración los dos acuerdos en el tanto sea signatario de ambos.[51]

Resulta relevante observar en forma amplia a la cartera de posibilidades que se presentan, si se toma en consideración que los recursos genéticos asociados al conocimiento tradicional pueden ser una herramienta útil de participación dentro del mercado global. Para algunos puede llegar a ser una ventaja comparativa que, con una correcta legislación podría incluso apoyar la integración entre los países desarrollados y en desarrollo dentro de la economía global.

Se pueden visionar amenazas y esperanzas para un futuro próximo, todo dependerá del entendimiento de estos temas. Los países en desarrollo necesitan de los desarrollados, pero también esta regla se da a la inversa, ahora que se trata el tema de la soberanía de los recursos genéticos. No se trata tampoco de seguir el juego de las confrontaciones y la controversia, por el contrario, se debe buscar beneficios mutuos y duraderos.

Existen tres tipos de propiedad intelectual claramente definidos, que son vinculantes al Convenio sobre la diversidad biológica:

- DPI que se derivan de la utilización de los recursos genéticos;
- DPI relativos a tecnologías transferibles;[52]
- DPI de comunidades indígenas y locales sobre los productos de su esfuerzo Intelectual.

Actualmente el acuerdo más significativo en materia de derechos de propiedad intelectual en el contexto de plantas, biodiversidad y comercio internacional es el ADPIC. La implementación del ADPIC y su artículo 27.3 (b) sigue siendo uno de los temas más controversiales en el seno de las discusiones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El artículo 27.3 (b) establece lo siguiente:

Los miembros podrán excluir[53] asimismo de la patentabilidad:

b) Las plantas y los animales, excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos. Sin embargo, los miembros otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes, por medio de un sistema eficaz sui géneris[54] o mediante una combinación de aquellas y éste. Las disposiciones del presente apartado serán objeto de revisión cuatro años después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC.

La gran mayoría de los países en vías de desarrollo, miembros de la OMC, se han acercado a su obligación de otorgar sistemas de derechos de propiedad intelectual sobre variedades vegetales por medio de un "sistema efectivo *sui generis*". Sin embargo, mientras la fecha límite para tener esta legislación en orden fue el 01.01.2000, más del 60% de los países en desarrollo, miembros de la OMC, no han podido cumplir las obligaciones asumidas en el ADPIC. Algunos factores que han llevado a esta situación son: la falta de conocimiento apropiado y la falta de capacidad para entender la complejidad de las relaciones y los intereses que rodean los asuntos de comercio, derechos de propiedad intelectual, el ADPIC, el CDB, el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y el Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO.[55]

Es fundamental que los países ricos en diversidad biológica y cultural valoren la importancia del patrimonio de que disponen y analicen las implicaciones del ADPIC, que establece procedimientos y reglas mínimas para ser adoptadas e implementadas a nivel nacional por 135 estados miembros. Los miembros de la OMC están requeridos a establecer medidas de protección de derechos de propiedad intelectual (DPI) mínimas, por lo que la atención de los países megadiversos podría estar enfocada a cómo diseñar un régimen nacional en donde se establezca un balance que sirva a los intereses y necesidades del país en términos de bienestar económico y social para sus habitantes.

En el ámbito del debate surgido a partir de la CDB con relación a la propiedad intelectual, se resaltan las posibilidades limitadas de los países en desarrollo para acceder a los DPI, a pesar de que generalmente son los países de origen de los recursos biológicos y las comunidades los que poseen conocimiento tradicional.

Varios autores afirman que los sistemas de propiedad intelectual no llenan las expectativas de quienes tienen el conocimiento tradicional y por lo tanto, lo que se debe buscar son otros sistemas de protección basados en derechos indígenas, sistemas comunitarios o colectivos o sistemas *sui generis*. Esto puede ser logrado con la participación de los pueblos indígenas y comunidades locales y, así, facilitando la participación de los beneficios entre los proveedores, por ejemplo: (i) demostrando la legal procedencia de cualquier elemento base para el desarrollo de biotecnología, (ii) requiriendo divulgar la fuente de origen del material; (iii) proporcionando evidencia del consentimiento informado previo; (iv) creando códigos de conducta o (v)definiendo medidas legislativas, administrativas y normativas adecuadas para el acceso a los recursos genéticos y, a la distribución justa y equitativa de los beneficios que se generen. Existen esfuerzos que es preciso valorar y profundizar, entre otros, la reciente Decisión 486, Régimen Común sobre Propiedad Industrial de la Comunidad Andina de Naciones o la Ley de Biodiversidad de Costa Rica.

7.2 Conocimiento Tradicional y la Distribución Equitativa de Beneficios

Gran parte de la industria farmacéutica moderna se desarrolla a partir del conocimiento tradicional aplicado ancestralmente por pueblos indígenas y comunidades locales a partir de las plantas[56] descubiertas por ellos; sin embargo, los beneficios económicos que se producen a partir de la comercialización de estos medicamentos quedan en las empresas, sin ningún tipo de reconocimiento o retribución para los generadores de este conocimiento.

La idea de que el conocimiento tradicional en el campo de la medicina curativa, la conservación de la biodiversidad, la producción de alimentos y la agricultura debe ponerse al servicio de la humanidad es acertado. No obstante, poner los conocimientos tradicionales al servicio de la humanidad no significa que estos tengan que ser entregados gratuitamente y sin reconocimiento alguno. Indica Dutfield: "a menos que los dueños de ese conocimiento hayan acordado darlo, documentarlo o diseminarlo, el uso de ese conocimiento constituye una clara violación a CDB".[57] Es claro que el objetivo de la CDB de distribución equitativa de beneficios queda totalmente anulado si se parte del concepto de que el conocimiento tradicional es de libre disposición.

Otro aspecto en la discusión actual y de fundamental importancia relacionado con el conocimiento tradicional es que el término "tradicional", no necesariamente significa que es un conocimiento antiguo o estático; el conocimiento es creado permanentemente, puede cambiar dependiendo de las circunstancias sociales y ambientales. Por lo que, el conocimiento tradicional lo que presupone es una serie de conocimientos dinámicos basados en valores milenarios de los pueblos indígenas o comunidades locales. El entender la palabra "tradicional" en *estrictu sensu* podría llevar a no cubrir los nuevos conocimientos que se generen por ellos mismos en la actualidad.

En la actualidad, es aceptado que las formas de vida de los pueblos indígenas del mundo están desapareciendo[58] debido a los cambios económicos, sociales, ambientales y legales que están sufriendo como parte de la lucha de los países por alcanzar niveles más altos de desarrollo. Como resultado de ello, el conocimiento tradicional se está perdiendo aceleradamente, al igual que la diversidad cultural, y con ello los posibles beneficios[59] que este conocimiento podría aportar a la especie humana.[60]

Para contrarrestar esta tendencia, en la última década se vienen promoviendo esfuerzos importantes como el expresado en la Declaración de Río de 1992, en su principio 22, por medio del cual se reconoce el papel fundamental de los pueblos indígenas y comunidades en relación al aporte que brindan a la conservación del ambiente por medio de sus conocimientos y prácticas tradicionales; la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de las Poblaciones Indígenas -sin aprobar-, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT de 1991; La Declaración Kari Oca de 1992; la Declaración de Santa Cruz de la Sierra sobre Propiedad Intelectual de los Pueblos Indígenas de 1994; la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 1997; la Declaración Mataatua de Derechos Intelectuales y Culturales de los Pueblos Indígenas de 1993; y la Declaración del II Foro Mesoaméricano y del Caribe de Derechos Intelectuales Comunitarios de 1998. Muchos de los pueblos indígenas y comunidades locales están políticamente atentos y su habilidad para poner en marcha campañas efectivas está creciendo.

El conocimiento es considerado un patrimonio que es algo más que un conjunto de derechos económicos es un conjunto de relaciones. Supone, pues, una responsabilidad de cuidar el recurso natural. Indica E. Daes: "...la responsabilidad individual no debe confundirse con el derecho de propiedad. Los guardianes tradicionales actúan de depositarios de los intereses de toda la comunidad y sólo disfrutan de los privilegios y el prestigio propios de ese cargo mientras propicien el interés supremo de la comunidad. El derecho colectivo de gestionar el patrimonio es fundamental para la identidad, la supervivencia y el desarrollo de cada sociedad indígena".[61]

El valor y la importancia de proteger el conocimiento tradicional, además de su valor social y cultural, radican en su aceptación como una importante fuente de información para alcanzar el anhelado desarrollo sostenible ya planteado en la agenda mundial. Ha sido probado que el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas y comunidades locales puede brindar beneficios ambientales y comerciales importantes.

8. Bioseguridad

El artículo 19 de la CBD en especial los párrafos 3 y 4 llaman a la necesidad de estudiar la posibilidad de un protocolo que establezca procedimientos adecuados en la esfera de transferencia, manipulación y utilización de organismos vivos modificados[62] (OVM) resultantes de la biotecnología y que pueden tener resultados adversos en la diversidad biológica. También el artículo 8 inciso g) pide mantener medios para regular administrar o controlar los riesgos derivados de la liberación y utilización de OVM.

Si se toma como punto de partida las obligaciones citadas, la Conferencia de las Partes Contratantes del CDB adoptó el 29 de enero de 2000, el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Este instrumento busca proteger la diversidad biológica del riesgo potencial existente en los OVM resultantes de la biotecnología moderna.

El objetivo del Protocolo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación

y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos.[63]

El Protocolo entró en vigor el 11 de setiembre del 2003, después de recibido el instrumento número 50 de ratificación. En Centroamérica la situación del Protocolo es la siguiente:

País	Fecha R*
Belice	12/02/04 (A)
Costa Rica	24/05/00 (F)
El Salvador	26/09/03*
Guatemala	28/10/04 (A)
Honduras	04/05/00 (F)
Nicaragua	28/08/02*
Panamá	01/05/02*

Fuente: CDB, 2004
F: Firma
A: Adhesión
*R: Ratificación

El Protocolo cuenta con el Centro de Intercambio de Información sobre la Seguridad de la Biotecnología (BCH), que es un mecanismo de intercambio de información para prestar asistencia a las Partes en la aplicación de sus disposiciones y para facilitar el intercambio de información y experiencia en relación con los organismos vivos modificados (OVM).

Dentro de sus principales obligaciones se encuentra la aplicación del procedimiento de Acuerdo Fundamentado Previo a las semillas, peces vivos y otros productos vivos que se introduzcan intencionalmente en el medio ambiente.

En Guatemala, en junio de 2004,[64] los ministros de Salud Pública, Agricultura y Ambiente de Centroamérica se reunieron con el propósito de buscar consensos para enfrentar como Región, entre otros, los aspectos relacionados con la necesidad de establecer acciones conjuntas con miras a regular los posibles efectos de los organismos vivos modificados y la bioseguridad.

Se precisó que el Istmo Centroamericano cuenta con una gran riqueza en diversidad biológica y genética, como centro de origen y diversidad de especies y cultivos, razón por la que, en un proceso de integración económica, es necesario hacerse acompañar de un proceso integración tecnológica para lograr el bienestar de los habitantes urbanos y rurales. Para el logro de ese objetivo los Ministros se propusieron definir un "marco regulatorio sobre organismos vivos modificados y las bases para la bioseguridad en Centroamérica".[65]

A la fecha, existen dos instrumentos de carácter regional que abordan el tema de la bioseguridad: la “Directriz Técnica Fitosanitaria de OIRSA sobre Seguridad de la Biotecnología

Moderna" y el "Acuerdo Centroamericano sobre Seguridad de la Biotecnología Moderna", firmado por los Ministros de Ambiente de Centroamérica en mayo del 2001 y pendiente de ratificación. Ambos constituyen una referencia obligada para cualquier iniciativa cuyo objetivo sea la regulación sobre OVM en la región.

Consideraciones Finales

La puesta en marcha del Convenio sobre la Diversidad Biológica puso en la mesa temas que son de vital importancia para el desarrollo sostenible de Centroamérica. Los Estados necesitan contar con instrumentos jurídicos novedosos que les permitan regular el acceso a los recursos genéticos y buscar una distribución justa y equitativa de los beneficios de la utilización de la diversidad biológica y del conocimiento tradicional.

Si bien se ha avanzado en temas tales como la conservación in -situ es necesario poner la mirada en los retos futuros que están ligados no solo a conservación sino a la utilización sostenible de los recursos. Tema vital en una región que tiene altos índices de pobreza.

La cooperación internacional ha sido una amiga, pero es una realidad que cada día esa cooperación va disminuyendo y será necesario pensar en mecanismos financieros que permitan la auto sostenibilidad de la tareas que implican la conservación de los recursos naturales.

El proteger el conocimiento tradicional no es una tarea única de los pueblos indígenas y comunidades locales, más bien es la suma de esfuerzos de los diferentes sectores que tendrá frutos para las presentes y futuras generaciones de centroamericanos. No existe una única y perfecta solución para este tema, pero el incentivar el intercambio de experiencias y propiciar los instrumentos legales necesarios llevarán a una relación más justa en cuanto al uso de los recursos biológicos.

El acceso y transferencia de tecnología, incluida la biotecnología, que utilicen recursos genéticos adecuados para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, sin causar daño al ambiente, serán elementos fundamentales para lograr una distribución justa y equitativa de beneficios.

Existe la necesidad de que los países centroamericanos avancen en la implementación del Convenio, sobre todo en la parte relacionada con acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios, la legislación ambiental regional y nacional será uno de los instrumentos indispensables en esta tarea.

Citas Bibliográficas Capítulo V

1 La barrera coralina está ubicada en entre Honduras, Belice, Guatemala y México. México no es considerado territorio de Centroamérica.

2 Honduras (79.1%), Nicaragua (67.4%), Guatemala (60.4%), y El Salvador (49.9%) se encuentran en la lista de los encabezan el grupo de los ocho países más pobres de América Latina. CEPAL, *Pobreza en América Latina*, 8 de noviembre de 2002.

3 Alfonso Mata, F.Q., *Diccionario Didáctico de Ecología*, Universidad de Costa Rica, 1990.

4 Los genes son partículas de ADN (ácido desoxirribonucleico) que están dentro de las especies, y su importancia radica en que los mismos son determinantes en la herencia. Monge, J., Gómez, P., Rivas, M., *Biodiversidad Tropical*, EUNED, San José, Costa Rica, 2001, p. 37.

5 Especie: es el conjunto de organismos que en condiciones naturales se reproducen entre sí. Son miembros de una misma especie aquellos organismos que intercambian material genético y producen descendencia fértil, CEPAL, *Op. cit.*, pp. 53-63.

6 Artículo 9.

7 Ley 7788 del 30 de abril de 1998. San José, Costa Rica.

8 Es planteado en el Convenio de manera muy similar a como se encuentra establecido en el Principio 15 de la Declaración de Río el cual expresa: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

9 Preámbulo Convenio Sobre la Diversidad Biológica.

10 Al respecto, no se debe olvidar que el término diversidad biológica va más allá del término Vida Silvestre, incluyéndose a partir del Convenio Sobre la Diversidad Biológica en 1992, el uso y aprovechamiento genético y bioquímico de los recursos.

11 Al respecto, el artículo 1 del Convenio sobre la Diversidad Biológica define como sus objetivos: "la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos..."

12 Unión Mundial para la Naturaleza -UICN-Sur, *Desmitificando el Enfoque Ecosistémico, El trabajo de la CGE-UICN en la reunión del CDB-SBSTTA9*, 18 de noviembre del 2003.

13 Convenio sobre la Diversidad Biológica. Artículo 2

14 Convenio sobre la Diversidad Biológica, Artículo 8, secciones a,b,c,e.

15 *Ibid.*, secciones d, f,g,h,k.

16 *Ibid.*, sección j.

17 El tema de especies exóticas no ha sido trabajado a profundidad sin embargo recientemente se conformó el Grupo de Especialistas en Especies Exóticas Invasoras de Mesoamerica (GEEEIM) cuyo Objetivo es desarrollar una estrategia multilateral para atender el problema de las especies exóticas invasoras en la Región Mesoamericana.

18 El SICAP cuenta con un total de 557 áreas protegidas legalmente declaradas, las cuales tienen una extensión aproximada de 129,640 Km2 lo que representa aproximadamente el 25% del territorio centroamericano. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Sistema Centroamérica de Áreas Protegidas un Entorno Para Conservar la Biodiversidad. Informe Regional 2003 sobre el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Guatemala, Febrero de 2003.

19 Madrigal, P., "El Componente Ambiental en el Proceso de Integración Centroamericana", en Real, G., *Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina*, Capítulo VII, Madrid, 2000.

20 Ley de Biodiversidad de Costa Rica, no. 7788 de 1998. Artículo 56.

21 La tabla fue elaborada tomando como base el Cuestionario completado por los países para el PNUMA, 2001. Informes Nacionales para PCMAP, 2003. Utilizado en Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo. Sistema Centroamérica de Áreas Protegidas un Entorno Para Conservar la Biodiversidad. Informe Regional 2003 sobre el cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Guatemala, Febrero de 2003.

22 Ley de Biodiversidad de Costa Rica, *Op. cit.*, Artículo 82.

23 Ley Número 20. Publicada en la Gaceta Oficial No.24,083 de 27 de junio de 2000.

24 *Ibid.*, Artículo 1.

25 Ley 445. La Gaceta Diario Oficial, no. 16 del 23 de enero de 2003.

26 Todo tipo de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional, de los recursos naturales se hará coordinadamente con el Gobierno Central.

27 UICN, *Guía del Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, Cambridge, UK, 1996, p. 60.

28 Convenio sobre la Diversidad Biológica, Artículo 9.

29 *Ibid.*, Artículo 11.

30 *Ibid.*, Artículos 3 y 15.

31 Para L. Glowka con la frase "condiciones mutuamente convenidas" se está a la expectativa de una negociación entre la parte contratante que concede el acceso a los recursos genéticos y otra entidad – un individuo, una compañía, una institución, una comunidad o un Estado – que desea acceder y utilizar los mismos. Una negociación exitosa podría resultar en la suscripción de un acuerdo de acceso. Los acuerdos de acceso podrían convertirse en el medio principal que las Partes no sólo autoricen el acceso a los recursos genéticos sino que convengan los términos de los beneficios derivados de su posterior utilización, UICN, *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Op. cit.,* p. 91.

32 Ley de Biodiversidad de Costa Rica. no. 7788 de 1998.

33 Ley de Conservación de la Vida Silvestre. no. 7313 del 21 de octubre de 1992.

34 Ley de Biodiversidad de Costa Rica, *Op. cit.*, Artículo 63.

35 Excepto los secretos industriales, que deberán ser protegidos por el Registro, salvo que razones de bioseguridad obliguen a darles publicidad.

36 En ellos se estipularán claramente: el certificado de origen, la posibilidad o la prohibición para extraer o exportar muestras o, en su defecto, su duplicación y depósito; los informes periódicos, la verificación y el control, la publicidad y propiedad de los resultados, así como cualquier otra condición que, dadas las reglas de la ciencia y de la técnica aplicables, sean necesarias a juicio de la Oficina Técnica de la Comisión.

37 Ley de Biodiversidad de Costa Rica, *Op. cit.*, Artículo 75.

38 *Ibid.*, Artículo 76.

39 Ver artículo 16 del Acuerdo.

40 El artículo 19 del Acuerdo establece: Sin perjuicio de que la decisión sea tomada en cada caso concreto y tomando en consideración las diferencias entre los fines de las investigaciones y del acceso, los Estados miembros velarán para que los contratos de acceso incluyan, como mínimo, las siguientes previsiones: a) Límites de muestras que el solicitante puede obtener; b) Participación de nacionales en la investigación; c) Mecanismos de transferencia de tecnología, conocimientos y habilidades, incluida la biotecnología, que sean ambientalmente sanas y seguras; d) Suministro de información sobre antecedentes, estado de la ciencia u otros datos que contribuyan a mejorar el conocimiento de los recursos y productos; e) Depósito de duplicados del material recolectado en instituciones nacionales autorizadas por la autoridad competente; f) Reconocimiento en cualquier publicación del aporte del país en la investigación sobre el recurso; g) Reportes de los resultados de las investigaciones realizadas y su utilidad para el Estado; h) Términos de transferencia de productos y subproductos del material a terceros; i) Fortalecimiento de la capacidad institucional, nacional y local asociada a la conservación y el uso sostenible de los componentes de la biodiversidad y el conocimiento tradicional asociado; j) Un porcentaje de las ganancias netas sobre productos o procesos comercializables derivados del acceso; k) Presentación de reportes periódicos sobre los usos comercializables detectados, sin perjuicio de los derechos de propiedad intelectual sobre los mismos; l) El compromiso de cumplir con las regulaciones ambientales, incluidas las reglas sobre bioseguridad, bioética y el respeto a las costumbres de las comunidades locales, cuando sea pertinente; y m) Las causas de terminación del acuerdo. En todo caso, la autoridad competente podrá dar por terminado el mismo, cuando se deba al incumplimiento de las condiciones bajo las cuales el acceso ha sido concedido. Las condiciones de acceso deben establecer los términos de transferencia de tecnología y una justa y equitativa distribución de beneficios para el Estado, incluyendo las comunidades locales, sector científico y sector privado, en cada caso.

41 El gobierno de México convocó en febrero de 2002 a Brasil, China, Costa Rica, Colombia, Ecuador, India, Indonesia, Kenia, México, Perú, Sudáfrica, y Venezuela a que suscribieran la "Declaración de Cancún" que constituye el grupo de países megadiversos afines con el fin de coordinar acciones de cooperación para la conservación y distribución justa y equitativa de los beneficios que generan con el uso de la diversidad biológica.

42 BIODIVERSIDADE, "As nações mais ricas em diversidade do planeta", *Matéria publicada no Informativo*, no. 20 - julho/agosto, 1998. (Texto de Marcelo Szpilman).

43 Shelton, D., "Fair Play, Fair Pay: Preserving Tradicional Knowledge and Biological Resources", *Yearbook of International Environmental Law*, vol. 5, Clarendon Press, Oxford. 1995.

44 Este contrato, es el más conocido, sin embargo INBIO ha negociado otros múltiples contratos. Por ejemplo, los celebrados entre INBIO y British Technology Group, INBIO y Bristol Myers Squibb Corporation.

45 Ver: Artuso, A., Análisis Económico de los Convenios Contractuales para la prospección bioquímica, Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica no. 560, Washington, 1996.

46 Los intermediarios en la prospección de la biodiversidad pueden ser organizaciones privadas sin fines de lucro, como el caso del Instituto nacional de biodiversidad de Costa Rica, INBIO; el New York Botanical Garden, el Missouri Botanical Garden; la Universidad de Chicago. La segunda categoría son las organizaciones privadas con fines de lucro, como por ejemplo Biotics Ltd., compañía privada que actua como agente comercial proporcionando recursos genéticos de plantas. Por último las organizaciones públicas podrían ser intermediarios, por ejemplo: Indonesia y el Banco Asiático han considerado la posibilidad de establecer un consejo de mercadeo y comercialización de la biodiversidad. Reid, W., et.al, El Inicio de una Nueva Vida, pp.27-29.

47 A nivel internacional existen, entre otros, mecanismos acuerdos, protocolos y convenios que establecen pautas para la utilización de los recursos biológicos entre países. Entre ellos se encuentran el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio conocido como "ADPIC" o "TRIPs" –sus siglas en idioma inglés- , acuerdos subregionales como el Tratato de Libre Comercio de América del Norte –TLC- el Tratado de Cooperación Amazónica, y el Regimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos de la Comunidad Andina.

48 Seguidamente de la Conferencia de Estocolmo, el reconocimiento de que la nueva y siempre expansiva cadena de protección ambiental tendría que ser armonizada con las normas designadas para facilitar el comercio internacional dentro incluso en el hermético y técnico universo del GATT. Ver Soares, G., en Konz, P., *Tade Environment and Sustainable Development*: *views from Sub-Saharam Africa and Latin America*, The United Nations University and International Centre for Trade and Sustainable Development, 2000.

49 Algunos ejemplos de esto son las normas relacionadas con el uso de energía nuclear, las normas relacionadas con el manejo de desechos peligrosos, normas sobre la protección del ambiente marino, normas aplicables a la atmósfera y la protección de la capa de ozono, normas sobre la protección del patrimonio cultural y natural. Para efectos del presente documento interesa en particular el artículo 8(j) y 15 de la Convenio sobre la Diversidad Biológica con relación a la protección del conocimiento tradicional y el acceso a los recursos genéticos.

50 Ambos convenios se negociaron simultáneamente pero en diferentes escenarios. El Convenio sobre la Diversidad Biológica se negoció en el seno del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente con sede en Nairobi; mientras que el ADPIC se negociaba en las reuniones de la Ronda de Uruguay realizadas en diferentes países y continentes.

51 Lo cierto del caso es que esta discusión ha llevado a los ambientalistas a interesarse mucho más en los temas del comercio internacional y a los sectores industriales a poner en su agenda el tema ambiental.

52 Ver: Alexander, D., "Some thems in intellectual property and the environment", *Intellectual Property and Environment*, vol.2, no. 2, Cambridge, UK, 1993.

53 Existen tres excepciones de "exclusión" en el ADPIC a saber:
Artículo 27.2 . Los países pueden excluir de la patentabilidad invenciones que puedan alterar el orden público o la moral.
Artículo 27.3 (a). Los métodos de diagnóstico, terapéuticos y quirúrgicos para el tratamiento de seres humanos o animales.
Artículo 27.3 (b). Las plantas y los animales, excepto los microorganismos, y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales que no sean procedimientos no biológicos o microbiológicos.

54 Se ha dicho que, cuando se escribió el ADPIC, lo que se tenía en mente con sui géneris eran los derechos del obtendor establecidos en el Convenio Internacional para la Protección de la Obtenciones Vegetales. Ver Suikkari, *Effectivenness Multilateral Environmental Agreements*, University of Finland, 1995.

55 Ver ICTSD, *Propiedad Intelectual, Comercio y Recursos Genéticos*, Octubre de 2001.

56 Según Farnsworkth, N., *The Napralertdatabase as an information source for application to traditional medicine*, OMS, Ginebra, Suiza, 1993, p.184. "Se estima que existen entre 25.000 y 75.000 especies vegetales empleadas en las medicinas tradicionales del mundo de las cuales sólo el 1% se consideran aceptablemente conocidas por estudios científicos con demostración de su valor terapéutico cuando sean administradas a seres humanos".

57 Dutfield, G., *Protecting and revitalising taditional ecological knowledge: intellectual property rights and community knowledge databes in India. Intellectual Property Aspects of Ethnobiology, Perspectives on Intelectual Property*, vol. 6, Sweet and Maxwell, London, 1999. Dutfield dice además que la iniciativa llamada *Global Biodiversity Informatics Facilty*, en donde se planea poner en Internet el conocimiento tradicional sin la autorización de sus legítimos dueños, debe ser examinada.

58 En McNeely, J., *et.al.*, *The Interaction between Biological and Cultural Diversity*, Documento UICN, 1995.

59 Los pueblos indígenas tienen un papel vital en diferentes aspectos: 1) son los guardianes de hábitats críticos para las sociedades modernas, ayudando al mantenimiento de los ciclos de agua; su conocimiento ecológico es de incalculable valor, se podría hacer un mapa de la diversidad biológica de la que la vida depende. Podrían ser un modelo para las ciudades más contaminadas por medio de sus principios básicos de ética ambiental, conservación y resguardo para las futuras generaciones; muchas comunidades indígenas no solo conservan pero fomentan la diversidad biológica y genética para futuras generaciones. Ver: Indigenous Peoples and Sustainability. ¿What is The Role of Indigenous Peoples in Sustainability?, IUCN, 1997.

60 Se estima que el 85% de los grupos indígenas de Brasil se extinguieron en la primera mitad del siglo veinte y un porcentaje de un grupo indígena por año desapareció en la región de la Amazonía desde 1900. Más de dos tercios de las tribus restantes tienen menos de 1.000 miembros. Estos factores llaman a una serie de consideraciones de derechos humanos y significan que cerca de 15.000 culturas existentes han desaparecido antes de que estas culturas puedan transmitir su conocimiento a nuevas generaciones, Shelton, *Op. cit.*, p. 2.

61 Daes, E.I., *Estudio sobre la protección de la propiedad cultural e intelectual de los pueblos indígenas*. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Naciones Unidas, 1993.

62 De acuerdo al Protocolo de Bioseguridad, Artículo 3. Por "organismo vivo modificado" se entiende cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se haya obtenido mediante la aplicación de la biotecnología moderna.

63 Protocolo de Cartagena sobre Biodiversidad, Artículo 1

64 Ver Comisión Centroamérica de Ambiente y Desarrollo, Acta de la Reunión entre Ministros de Ambiente, Salud y Agricultura 24 y 25 de junio del 2004.

65 El Dr. Enrique Alarcón, especialista de la Dirección de Tecnología e Innovación del IICA, presentó la propuesta de Términos de Referencia para elaborar un marco regulatorio centroamericano sobre Organismos Vivos Modificados para uso agropecuario. Destacó una serie de antecedentes sobre los OVMs y su desarrollo, los acuerdos establecidos sobre Derechos de Propiedad Intelectual en el Marco de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), los avances en cuanto a la firma y ratificación del Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, así como el panorama general de la bioseguridad en América Central y los desafíos que enfrentan los países del área para el desarrollo de las biotecnologías agrícolas. En Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA). Informe de la reunión extraordinaria del Consejo de Ministros realizada en San José, Costa Rica, el 26 de setiembre de 2002.

Capítulo VI

Los Bosques en el Contexto Regional

Introducción

A diferencia de otras ramas, el Derecho Ambiental no se apoya en objetivos sancionatorios sino más bien preventivos. Esta característica deriva de uno de sus principios rectores, el de prevención, que consiste básicamente en la necesidad de tomar y asumir las medidas precautorias necesarias para evitar o contener la posible afectación del medio ambiente o la salud de las personas y, lo más medular es que en caso de duda o bien de riesgo de daño grave o irreversible, es preferible asumir una medida de precaución y posponer la actividad de que se trate. Además, incorpora la necesidad de aplicar la nueva tecnología y la ciencia para evitar los riesgos y amenazas al ambiente y procurar la solución de los problemas ambientales más comunes.

Es así como en cumplimiento de medidas preventivas, debe concienciarse a la población de lo importante que es cuidar, prevenir y tomar medidas que eviten la degradación de los recursos naturales, en este caso particular, de los bosques.

Los bosques albergan la mayor parte de la biodiversidad del planeta, por lo que su importancia y beneficios han sido tomados en cuenta en los últimos años en la agenda de conferencias y foros internacionales, donde se ha buscado adoptar medidas entre los países para lograr una adecuada conservación, uso y aprovechamiento.

El tratamiento del tema se ha dividido en dos sub capítulos dentro de los cuales se pretende dar un enfoque general de la situación de los bosques a nivel mundial y regional. El primero se refiere al contexto internacional. Allí se señalan varios de los esfuerzos globales realizados, así como los convenios y acuerdos internacionales relacionados con el tema.

El segundo hace referencia al contexto regional, donde se analizan los diversos esfuerzos regionales plasmados en la adopción de varios convenios regionales y el establecimiento de foros que procuran un manejo sostenible de los recursos forestales, buscando, a su vez, la conservación de la biodiversidad, el agua, aire y tierra. También se señalan iniciativas como la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (1994), el Plan Ambiental Centroamericano (PARCA) y la Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA), entre otras, todas

las cuales contribuyen a la creación de compromisos en materia de medio ambiente y recursos naturales. Entre los principales problemas de la región que provocan la degradación del bosque, se encuentran los cambios de uso de la tierra que no son objeto de una estrategia ni planificación que minimice el impacto ambiental, la deforestación, principalmente por la extracción selectiva de madera, los desastres naturales y los incendios.

Tanto a nivel mundial como regional se analizan las cuestiones indígenas, por ser ellos en muchos casos, los que viven en tierras con gran masa boscosa. La convivencia de los indígenas y los bosques se enfrenta con el peligro constante de las presiones de diversos sectores para que desocupen dichas tierras y así destinarlas a la explotación. Esta situación se ve agravada con la falta de reconocimiento legal de los territorios indígenas.

1. Contexto Internacional de los Bosques

1.1 Qué se entiende por Bosque

Las diferentes legislaciones forestales presentan una falta de uniformidad en la conceptualización del bosque. A nivel centroamericano se pueden citar las siguientes definiciones:

- La Ley Forestal de Costa Rica[1] define al bosque como aquel "ecosistema nativo o autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales, que ocupa una superficie de dos o más hectáreas, caracterizada por la presencia de árboles maduros de diferentes edades, especies y porte variado, con uno o más doseles, que cubran más del setenta por ciento de esa superficie y donde existan más de sesenta árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro medido a la altura del pecho (DAP)", el cual no incluye las plantaciones forestales debido a que éstas últimas se refieren a terrenos cultivados de una o más especies forestales, razón por la cual la mayoría de autores sostienen que ésta no es una adecuada definición.

- La Ley Forestal de Panamá.[2] define el bosque natural como "toda formación vegetal leñosa, nativa, con predominio de especies arbóreas, o que por su función y composición, deba considerarse como tal". Además, establece que los recursos forestales se clasifican en: i- Bosque de producción: son los naturales o artificiales en los que resulte posible aprovechar en forma intensiva y racional con rendimiento sostenido, productos forestales de valor económico; ii- Bosque de protección: los naturales o artificiales en los que resulte posible aprovechar en forma intensiva y racional con rendimiento sostenido, productos forestales de valor económico; y iii- Bosques especiales: aquellos dedicados a preservar áreas de interés científico, histórico, cultural, educacional, turístico y recreacional y otros sitios de interés social y utilidad pública.

- La Ley Forestal de El Salvador[3] define al bosque como "el ecosistema donde los árboles son las especies vegetales dominantes y su finalidad primaria es un producto forestal", y bosque natural como aquel "ecosistema en el que predominan los árboles, originado por regeneración natural sin influencia del ser humano".

La FAO, en el documento "Situación de los Bosques del Mundo, 2001" se refiere al bosque como aquél que incluye bosques naturales y plantaciones forestales. Además, señala que con

ese término "se designa la tierra con una cubierta de copa de más del 10 por ciento de la zona y una superficie superior a 0,5 ha. Los bosques están determinados por la presencia de árboles y la ausencia de otros usos predominantes de la tierra. Los árboles deberían poder alcanzar una altura mínima de 5 m. Se incluyen en la categoría de bosque los rodales jóvenes en los que todavía no se han alcanzado una densidad de cubierta de copa del 10 por ciento o una altura de los árboles de 5 m, pues se trata de zonas desarboladas temporalmente. El término incluye bosques utilizados con fines de producción, protección, conservación o usos múltiples (es decir, bosques que integran parques nacionales, reservas de la naturaleza y otras áreas protegidas), así como masas en tierras de la balanza (por ejemplo, cortavientos y fajas protectoras de árboles con una anchura de más de 20 m) y plantaciones de caucho y rodales de alcornoques. El término excluye específicamente los rodales de árboles establecidos principalmente para la producción agrícola, por ejemplo plantaciones de árboles frutales, y los árboles plantados en sistemas agroforestales".[4]

1.2 Panorama Mundial[5]

La mitad de los bosques ha desaparecido y las áreas forestales con mayor biodiversidad se hallan en peligro. Los bosques cubren más de la cuarta parte de las tierras emergidas, excluyendo la Antártida y Groenlandia. La mitad de los bosques se localiza en los trópicos y el resto en las zonas templadas y boreales. Siete países albergan más del 60% de la superficie forestal del mundo: Rusia, Brasil, Canadá, Estados Unidos, China, Indonesia y Congo. La mitad de los bosques que una vez cubrieron la Tierra, 29 millones de kilómetros cuadrados, han desaparecido, y lo que es más importante en términos de biodiversidad, cerca del 78% de los bosques primarios han sido ya destruidos y el 22% restante están amenazados por la extracción de madera, la conversión a otros usos como la agricultura y la ganadería, la especulación, la minería, los grandes embalses, las carreteras y pistas forestales, el crecimiento demográfico y el cambio climático. Un total de 76 países han perdido ya todos sus bosques primarios, y otros once pueden perderlos en los próximos años.

Los bosques más amenazados en términos relativos no son los tropicales, como cabría pensar por la atención que reciben de los medios de comunicación, sino los bosques templados de Europa[6] y Estados Unidos. Los bosques boreales son los mejor conservados, y representan hoy el 48% de la frontera forestal, frente al 44% de los bosques tropicales y apenas un 3% de los bosques templados. Desde los años setenta la forestación ha permitido aumentar gradualmente el área cubierta de bosques: entre 1990 y 2000, se agregaron casi 9,3 millones de hectáreas (FAO 2001a). Pero los rodales maduros y los bosques de árboles autóctonos están disminuyendo. Las prácticas forestales que se apoyan en plantaciones de monocultivo y rodales de especies exóticas de edad homogénea no han contribuido a mantener la diversidad biológica. Algunos países, particularmente aquellos con una extensa cubierta de bosques, como Alemania, Finlandia, Francia, y Suecia, consideran sus bosques en un contexto integrado, conjuntamente con el paisaje y la diversidad biológica. En teoría, este es un enfoque más amplio y responsable de las prácticas forestales. Otros, particularmente aquellos con una pequeña cubierta de bosques, como España e Irlanda, están más interesados en bosques de crecimiento rápido por razones comerciales y de protección de las cuencas hidrográficas. La gestión sostenible de los bosques continúa siendo un desafío para muchos países europeos.[7]

Por lo menos 5 millones de km2 de bosques tropicales han sido talados sólo entre 1960 y 1995. El continente asiático[8] perdió un tercio de su superficie forestal, y África[9] y América Latina[10] perdieron el 18% cada una. Durante la primera mitad de los años noventa, estas regiones continuaron perdiendo porciones significativas de su cobertura forestal. Más de la mitad (el 57%) de la pérdida neta de bosques entre 1980 y 1995 tuvo lugar en sólo siete países: Brasil, Indonesia, Congo (Zaire), Bolivia, México, Venezuela y Malasia. Los bosques tropicales secos, los manglares y los bosques templados húmedos de las Américas (Canadá, EE UU y Chile), han experimentado pérdidas muy altas. Durante 1980 - 1990, América Latina perdió 61 millones de hectáreas de su cobertura forestal (un 6%). Esta fue la mayor pérdida forestal en el mundo durante esos años (aunque los cálculos existentes pueden subestimar la deforestación total hasta en un 50%).[11] La agricultura moderna, la minería y la necesidad de nuevos caminos y asentamientos, son la causa de las mayores talas. En el caso de la agricultura, la expansión bananera en Mesoamérica, Colombia, Ecuador y algunos países del Caribe, así como la caficultura y el azúcar en el Brasil, han sido factores de presión en este sentido. Otras cuestiones se están convirtiendo en significativas amenazas: la extracción de madera para la industria de productos forestales, la presión de las especies exóticas sobre las nativas y sus hábitat, así como los incendios provocados por la sequía y el descuido.[12]

Al terminar el siglo XX, se dio una pérdida neta anual de 11,3 millones de hectáreas de bosques, según la FAO, que se destinan a otros usos. Entre 1990 y 1995, por lo menos 107 países registraron una pérdida neta de superficie forestal, según el Worldwatch Institute. En el mismo período, el área forestal se redujo en 56 millones de hectáreas, resultado de una pérdida de 65 millones de hectáreas en los países en desarrollo y un aumento de 9 millones de hectáreas en los países industrializados. Se podría decir que la deforestación sigue siendo uno de los grandes problemas ambientales, junto con la amenaza nuclear, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

1.3 Esfuerzos Globales para la Protección de los Bosques

En virtud de la pérdida masiva de los bosques del mundo y habida cuenta de los beneficios que brindan, los países se han visto forzados a reaccionar y buscar soluciones conjuntas para evitar su degradación. A continuación se realiza un breve análisis de las cumbres internacionales que han influido en la construcción del Derecho Ambiental referente a bosques.

1.3.1 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano

Esta Conferencia celebrada en Estocolmo en 1972, se caracterizó por representar un esfuerzo global para preservar los recursos naturales, en la cual se dio prioridad a los temas más urgentes en ese momento como el suministro del agua potable y la contaminación de los océanos. Además, reconoció que de todos los ecosistemas, los bosques son el mayor, el más complejo y el de mayor capacidad de perpetuarse a sí mismo, y puso énfasis en la necesidad de contar con políticas adecuadas para el uso de tierras y bosques, vigilar constantemente el estado de los bosques en el planeta, e introducir la planificación de la gestión forestal. Recomendó a los países que:

- Fortalecieran la investigación básica y aplicada orientada al mejoramiento de la planificación y la gestión forestal, poniendo énfasis en las funciones ambientales de los bosques;

- Actualizaran el concepto de gestión forestal incluyendo las funciones y reflejando el costo y los beneficios de las satisfacciones que proporcionaran los bosques. Aunque dichas recomendaciones continúan siendo válidas, en muchos sentidos no son observadas a causa del conflicto de intereses que existe entre la gestión de los bosques para la conservación ambiental y para el desarrollo económico.[13]

1.3.2 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo

La Conferencia de Estocolmo ya recomendaba la realización de una segunda cumbre, la cual no tuvo lugar sino 20 años después, en Río de Janeiro, con el objeto de establecer una alianza mundial nueva y equitativa, mediante el establecimiento de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas[14] Dentro de los acuerdos que se aprobaron deben mencionarse:

- La Agenda 21 que busca un desarrollo económicamente viable, socialmente justo y ambientalmente adecuado para el presente, sin comprometer a las futuras generaciones, es decir, el desarrollo sostenible. Se reconoce que la pérdida del bosque por incendios forestales, la explotación ilegal o comercial insostenible, la constante rotación de cultivos y el excesivo pastoreo, provocaron grandes daños, tales como la erosión del suelo, la pérdida de plantas, animales y riqueza biológica y la degradación de las cuencas, lo cual empeora la calidad de vida y reduce las opciones de desarrollo. Por ello se propuso reforzar las instituciones nacionales, armonizar las políticas, descentralizar responsabilidades y ampliar la participación.

- La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que incluye un conjunto de principios que establecen derechos y obligaciones de los Estados; busca que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial.

- La Declaración de Principios sobre la Ordenación, Conservación y Desarrollo Sostenible de los Bosques, que no posee fuerza vinculante pero marca un primer consenso mundial sobre bosques, aplicable tanto a los naturales como a las plantaciones forestales.

- El Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco sobre Cambio Climático.

1.3.3 Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

En esta Cumbre se reconoce la importancia y los beneficios de los bosques y árboles tanto naturales como los plantados por el hombre, contribuyendo además al bienestar del planeta y la humanidad y se establece que su ordenación mundial es un objetivo del desarrollo sostenible.

Por otra parte debe destacarse que ya que se han realizado diversos foros internacionales en materia forestal como por ejemplo, el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques.

1.3.4 Foro Intergubernamental de Bosques (FIB)

Este Foro encuentra su fundamento en el Panel Intergubernamental de Bosques (PIB). El PIB se establece en el año 1995, por un período de dos años, para la implementación de las decisiones a nivel nacional e internacional relacionadas con bosques de la Conferencia de Río, así como aspectos relacionados con la cooperación internacional, comercio y medio ambiente y organizaciones internacionales e instituciones multilaterales e instrumentos, incluyendo mecanismos legales. El PIB trabajó intensamente en la consecución de más de 100 propuestas negociadas en temas, entre otros, de manejo forestal sostenible, programas nacionales forestales, valoración forestal, conocimiento tradicional relacionado con bosques. Varias acciones en torno al tema quedaron pendientes; por ello, en 1997, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) propone la continuación del diálogo sobre la política intergubernamental de bosques y establece el Foro ad hoc Intergubernamental Abierto sobre Bosques bajo la Comisión de Desarrollo Sostenible. El Foro tiene mandato dirigido a la promoción y facilitación de la implementación de propuestas de acción del PIB, consideración de los asuntos pendientes, así como los arreglos internacionales y mecanismos destinados a la promoción, el manejo, conservación y desarrollo sostenible de todo tipo de bosques.

1.3.5 Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB)

Fue establecido por el ECOSOC, en octubre de 2000, para desempeñar funciones relacionadas con la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques, con inclusión de los elementos contenidos en los Principios Forestales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y los resultados de la reunión del Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los bosques y del Foro Intergubernamental sobre los Bosques; sin embargo, por el momento se está concentrando en cuestiones relacionadas con el apoyo financiero y tecnológico para la aplicación de una ordenación forestal sostenible.

Se han organizado varias reuniones. La primera tuvo lugar en Nueva York, en junio de 2001, donde se creó la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB)[15] y se aprobó un programa de trabajo y un plan de acción multianual para la aplicación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental ad hoc sobre los Bosques y del Foro Intergubernamental sobre los bosques. La segunda reunión, se llevó a cabo en la misma ciudad en marzo de 2002, en la cual se enfatizó la función del Foro de Naciones Unidas sobre Bosques como foro principal de las deliberaciones internacionales sobre la política forestal. Los principales resultados se vinculan con la lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques; la conservación y protección de tipos excepcionales de bosques y de ecosistemas frágiles. La tercera reunión, se convocó en Ginebra, en junio de 2003. La cuarta sesión del FNUB se realizó en Ginebra, del 3 al 14 de mayo de 2004, y entre las resoluciones que se adoptaron figura la relacionada con aspectos sociales y culturales de los bosques, destacando el rol de los bosques en la erradicación de la pobreza así como la necesidad de una participación efectiva de todas las partes interesadas.[16]

1.3.6 Conferencia Ministerial sobre Protección de Bosques de Europa (MCPFE)

Iniciada en 1990, constituye la plataforma política para el diálogo sobre temas forestales en Europa y abarca la representación de alrededor de 40 países europeos y la Comunidad Europea. Cuenta con la participación, en calidad de observadores, de países no europeos y organizaciones internacionales.

La MCPFE no solamente ofrece entonces un foro para la cooperación entre los ministros responsables de los bosques, sino que también permite que otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales contribuyan con sus conocimientos e ideas.

En síntesis, es una iniciativa política de alto nivel para la cooperación así como un proceso dinámico que atiende a los asuntos más importantes relativos a los bosques y la silvicultura en Europa. Este proceso está basado en una serie de conferencias a nivel ministerial y en mecanismos de seguimiento. En las conferencias se tratan temas del más alto interés e inquietud políticos con los ministros responsables de los bosques.

Luego de las Conferencias[17] las decisiones aprobadas por los ministros se especifican más a fondo y se llevan a la práctica en reuniones de expertos; también se examinan y profundizan de manera flexible temas de interés inmediato. Los estados signatarios y la Comunidad Europea son responsables a nivel regional, nacional y subnacional de esas decisiones. Basándose en contribuciones voluntarias, los gobiernos de toda Europa han emprendido iniciativas con miras a garantizar y mejorar la gestión forestal sostenible y la protección de los bosques.

1.4 Convenios y Acuerdos Internacionales relacionados con los Bosques

1.4.1 Convenio sobre la Diversidad Biológica

Este Convenio, adoptado en 1992, tiene como objetivos la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.[18]

Entre las decisiones que se acordaron con relación a los bosques, deben destacarse por ejemplo, las adoptadas en la penúltima Conferencias de las Partes (COP) celebrada en La Haya, en abril de 2002:[19]

- Se acordó un programa de trabajo sobre la diversidad biológica forestal ampliado, integrado por tres elementos: la conservación, la utilización sostenible y la distribución de beneficios; un entorno institucional y socioeconómico propicio; y el conocimiento, la evaluación y el seguimiento.

- Se refirió a las cuestiones más específicas de las estrategias sobre la conservación *in situ* y *ex situ*, la utilización sostenible de los recursos, la necesidad de establecer, evaluar y reforzar redes de áreas protegidas, la aplicación del derecho forestal, la coordinación nacional y la necesidad de facilitar la participación de las comunidades locales e indígenas en la gestión de áreas protegidas.

- Hizo hincapié en una acción urgente para salvaguardar los bosques amenazados y los que pueden contribuir a la conservación, el uso sostenible y la distribución de beneficios.

- Destacó la necesidad de examinar la diversidad biológica forestal en los programas relativos a las evaluaciones de los recursos forestales mundiales, los incendios forestales, el cambio climático y la reducción de la contaminación. Además, solicitó

a la FAO que, en colaboración con socios internacionales y nacionales, prosiguiera su labor relativa a los conceptos, términos y definiciones relacionados con bosques.

La COP celebrada en Kuala Lumpur, en febrero de 2004, acordó:

- Acoger el avance logrado en la aplicación del programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica forestal como aporte considerable para el logro de la meta 2010 y de la ordenación sostenible de los bosques a escala nacional, regional y mundial.

- Reconocer que la cooperación e iniciativas regionales benefician al programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica forestal e insta a las Partes y a otros gobiernos a participar en la cooperación a nivel regional y a desarrollarla aún más, en sus esfuerzos por aplicar las actividades que figuran en el programa de trabajo.

- Recomendar la incorporación de los indicadores e interlocutores pertinentes al programa de trabajo ampliado sobre diversidad biológica forestal a fin de evaluar su eficacia y grado e aplicación.

1.4.2 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD)

Este Convenio fue adoptado en París, el 17 de junio de 1994, con el objeto de luchar contra la desertificación[20] y mitigar los efectos de la sequía, en los países afectados por sequía grave o desertificación y para contribuir al logro del desarrollo sostenible en las zonas afectadas.

La quinta COP, realizada en octubre de 2001, en Ginebra, tomó, entre otras, la decisión de crear el Comité de Examen de la Aplicación de la Convención para ayudar a la COP a determinar los progresos y a proponer medidas futuras. Con respecto al examen de la repercusión devastadora de la degradación de las tierras en lo que respecta a la pérdida de ingresos y a la desaparición de tierras productivas, los participantes se congratularon por la decisión adoptada en mayo de 2001, por el Consejo del Foro para el Medio Ambiente Mundial de proceder a la designación de la degradación de tierras como un tema fundamental, lo que preparó el terreno para que la Asamblea lo examinara en octubre de 2002. Asimismo, encomendó al Comité de Ciencia y Tecnología la tarea prioritaria de examinar los modos a través de los cuales hacer frente a la degradación, la vulnerabilidad y la rehabilitación de las tierras de una manera integrada.[21]

Entre los principales temas de la sexta COP (La Habana, agosto-setiembre de 2003) figuran los aspectos políticos de importancia estratégica (derivados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, particularmente en lo concerniente a la Convención como herramienta para la erradicación de la pobreza, el acceso al agua, la seguridad alimentaria y el saneamiento, en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio); aspectos financieros; y aspectos de implementación.[22]

1.4.3 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y Protocolo de Kyoto

La CMNUCC fue adoptada el 9 de mayo de 1992. Con esta Convención se pretende lograr la estabilización de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel

que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático (Artículo 1). Asimismo, se establecieron varios compromisos como el de promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación y el reforzamiento, según proceda, de los sumideros y depósitos de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques y los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos (Art. 4 inciso d).[23]

Desde entonces la Conferencia de las Partes (COP) ha celebrado varias reuniones. En 1997, aprobó un compromiso adicional jurídicamente vinculante, el Protocolo de Kyoto (en vigor desde el 6 de febrero de 2005), que determina los objetivos y los métodos de la reducción de emisiones.[24]

La novena COP se realizó en Milán, en diciembre de 2003; entre las decisiones que se aprobaron se encuentra la que permite a los países del norte establecer plantaciones en el hemisferio sur, bajo el "Mecanismo de Desarrollo Limpio" del Protocolo de Kyoto (ya que estos sumideros de carbono absorben el dióxido de carbono y almacenan el carbón), así como también se permite a las corporaciones vender "créditos de carbono" con base en la cantidad de carbono supuestamente absorbida por los monocultivos de árboles a gran escala, incluso aquellas de árboles genéticamente modificados.[25]

1.4.4 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

CITES fue firmada en Washington, el 3 de marzo de 1973 y enmendada en Bonn, el 22 de junio de 1979. En la octava reunión de la COP celebrada en noviembre de 2002, en Santiago (Chile), se presentaron más de 50 enmiendas, entre ellas la propuesta de incluir la caoba de hoja grande (*Swietenia macrophylla*) en la lista del Apéndice II.

La duodécima reunión de la Conferencia de las Partes examinó asimismo los informes de dos grupos de trabajo que se establecieron en la undécima reunión: uno sobre la caoba y el otro sobre la carne de caza. Entre otros temas, el primer grupo abordó la eficacia de las listas del Apéndice III actuales y potenciales, efectuó un análisis del comercio legal e ilegal e informó sobre la situación de las especies en la América tropical.[26]

En la 12ª Conferencia de las Partes de CITES (Santiago, 2002) se aprobó la inclusión de la Caoba (Swietenia macrophylla Wild) en el Apéndice II. De esta manera, se regulará la explotación y exportación ilegal de esta especie. "Esta medida significa que el monitoreo y control del comercio de la especie serían mejorados, habría asistencia a los esfuerzos de los estados rango para manejarla, proveería incentivos para manejar a largo plazo la especie, fomentaría el manejo sostenible, la certificación sería un instrumento de aplicación compatible con CITES; mejoraría el mercado de los productos, lo que incrementaría los precios a pesar que se reducirían las cuotas de exportación".[27]

La madera de caoba es la más apreciada del mundo. Sus características tales como color rojizo moderado a pardo rojizo claro, olor escaso, textura homogénea, grano fino fácil de trabajar y con facilidad para tomar barnices y ser pulida, han hecho de este árbol un objeto codiciado.[28] Esta especie se encuentra en vías de extinción; es por ello, que la región centroamericana

propuso su inclusión en los apéndices CITES de manera tal de contribuir al control de su comercialización y, en definitiva, a su conservación.

1.4.5 Convención de Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional

La Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas fue adoptada en Ramsar, Irán, en 1971 y está en vigor desde febrero de 1975.

La misión de la Convención es "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo".

Los humedales han sido considerados fuente de diversidad biológica y de agua, igualmente se menciona su productividad primaria de las que innumerables especies vegetales y animales dependen para subsistir. Dan sustento a grandes concentraciones de especies de aves, mamíferos, reptiles, anfibios, peces e invertebrados. Los humedales son también importantes depósitos de material genético vegetal. Asimismo se señala que las múltiples funciones de los ecosistemas de humedales y su valor para la humanidad se han llegado a comprender y documentar en grado creciente en los últimos años. Esto se ha traducido en gastos ingentes para restablecer las funciones hidrológicas y biológicas de humedales degradadas o interrumpidas.[29]

1.4.6 Acuerdo Internacional sobre las Maderas Tropicales (1996)

Entre los objetivos generales del acuerdo se encuentran: proporcionar un marco eficaz para la cooperación y las consultas entre los miembros productores y los miembros consumidores de maderas tropicales en relación con todos los aspectos pertinentes de la economía de las mismas; fomentar la expansión y diversificación del comercio internacional de maderas tropicales y el mejoramiento de las condiciones estructurales del mercado de éstas; fomentar y apoyar la investigación y el desarrollo con miras a mejorar la ordenación forestal y la utilización de la madera; fomentar el desarrollo de políticas nacionales encaminadas a la utilización sostenible y la conservación de los bosques tropicales y de sus recursos genéticos y el mantenimiento del equilibrio ecológico de las regiones interesadas.

La Organización Internacional de Maderas Tropicales (OIMT) ha reafirmado su pleno compromiso a que las exportaciones de maderas tropicales y de productos de madera procedan de fuentes administradas de manera sostenible, y está prestando asistencia a los países para que avancen lo más rápidamente posible en esta dirección. De hecho, esos esfuerzos constituyen un elemento capital de la labor de la OIMT, como se refleja en los seis objetivos principales indicados en su Plan de Acción 2002-2006:

- Aumento de la transparencia del mercado internacional de maderas;
- Promoción de las maderas tropicales procedentes de fuentes administradas de manera sostenible;
- Apoyo a las actividades destinadas a garantizar los terrenos forestales tropicales;
- Promoción de la ordenación sostenible de los bosques tropicales;

- Promoción del aumento de la preparación de maderas tropicales procedentes de fuentes sostenibles;
- Mejoramiento de la preparación y utilización por la industria de maderas tropicales procedentes de fuentes sostenibles.

Entre las actividades y cuestiones a las que se prestó particular atención figuran las siguientes: capacitación en la aplicación de los criterios e indicadores relativos a la ordenación sostenible de los bosques tropicales naturales de la OIMT; restauración, ordenación y rehabilitación de bosques tropicales degradados y secundarios; mejoramiento del acceso al mercado; medios de evaluar y combatir la saca ilegal y el comercio ilegal; estímulo de prácticas de saca que reduzcan el impacto; certificación forestal; conservación y ordenación del mangle; y establecimiento y ordenación de áreas de conservación transfronterizas.

1.5 Criterios e Indicadores Relativos a la Ordenación Forestal Sostenible

Los expertos reconocen la conveniencia de aplicar criterios e indicadores con respecto a la ordenación forestal sostenible como instrumentos para supervisar los efectos de la intervención y evaluar los progresos a lo largo del tiempo.

Organizaciones intergubernamentales y numerosas ONG internacionales y nacionales están respaldando los nueve procesos internacionales principales relativos a los criterios e indicadores, en los que participan casi 150 países y el 85 por ciento de los bosques del mundo. El grado de aplicación varía considerablemente tanto entre los procesos como entre los países miembros y dentro de ellos.

A lo largo de los años, los países que participan en los diversos procesos han ido validando criterios e indicadores regionales con el objetivo de seleccionar, adaptar y utilizar los considerados más aplicables y pertinentes a su situación particular. En relación con esta labor, los procesos que han elaborado recientemente directrices para la evaluación, el seguimiento y la presentación de informes sobre los progresos hacia la ordenación forestal sostenible son los de las zonas secas de África, los bosques secos de Asia y los del Cercano Oriente. Entre los retos para el futuro cabe mencionar, entre otros, el reforzamiento del apoyo político a la ordenación forestal sostenible; atracción de más países a los procesos internacionales relativos a los criterios e indicadores; mejora de la comprensión común de los conceptos, términos y definiciones; validación y adopción de conjuntos dinámicos de indicadores pertinentes, mensurables y de costo razonable; aplicación de directrices regionales con respecto a la medición y la supervisión probadas sobre el terreno y ajustadas a cada país; mejoramiento de la capacidad nacional de acopiar, almacenar, analizar, utilizar y difundir información relativa a la ordenación forestal sostenible; establecimiento de formas de presentación de informes eficaces en función de los costos pero amplias con el fin de mejorarla y simplificarla.

1.6 Cuestiones Indígenas Internacionales Relativas a Bosques

Muchos consideran que fue a partir de la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) que comenzaron a surgir los principios de un derecho internacional de los pueblos indígenas, en razón de la activa participación de sus representantes en la Comisión de

Derechos Humanos, Sub Comisión para la Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías, Grupos de Trabajo sobre Pueblos Indígenas y comisiones creadas últimamente, como es el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, cuya primera reunión se realizó en Nueva York, entre el 13 y el 24 de mayo del año 2002.[30]

El movimiento indígena internacional logró en 1989, que la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobara el Convenio 169, sobre el trato a las poblaciones indígenas, que entró en vigor en 1991. Este Convenio ha sido ratificado por la mayoría de los países de América.

El valor de este Convenio radica en que, además de ser el primero en su género, descarta abiertamente la política de asimilación o integración que los gobiernos han llevado a cabo en relación con los indígenas durante siglos. El Convenio se centra básicamente en el reconocimiento de los derechos culturales, sociales y económicos; no reivindica los derechos políticos de las naciones indígenas relacionados con la libre determinación y por ende el derecho a su autonomía, territorialidad y autogobierno.[31]

Tanto las Naciones Unidas como la OIT, han reconocido como parte fundamental de los derechos humanos la determinación y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, lo que actualmente se convierte en una preocupación de la comunidad internacional. Naciones Unidas se ha concentrado en establecer y aplicar normas destinadas a garantizar el respecto de esos derechos, entre las que se destacan los relacionados con bosques:

1.6.1 Estudio de la Discriminación contra los Pueblos Indígenas

En 1970 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías recomendó que se llevara a cabo un estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas.

1.6.2 Grupos de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas

En 1982, el Consejo Económico y Social estableció el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, un órgano subsidiario de la Subcomisión, abierto a todos los representantes de los pueblos indígenas y a sus comunidades y organizaciones. Es considerado como uno de los foros más importantes de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos, que además de facilitar y alentar el diálogo entre gobiernos y pueblos indígenas, tiene dos tareas oficiales:

a) Examinar los acontecimientos nacionales relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas.

b) Elaborar normas internacionales relativas a los derechos de las poblaciones indígenas, teniendo en cuenta tanto las semejanzas como las diferencias en lo que respecta a la situación y a las aspiraciones de las poblaciones indígenas en todo el mundo. En este sentido, mediante la resolución 1994/45, de 26 de agosto de 1994, se logró la aprobación del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que contiene los derechos y libertades, entre ellos, la propiedad, posesión y uso de las tierras y recursos naturales indígenas; el mantenimiento de estructuras económicas y modos de vida tradicionales, incluida la explotación forestal y los cultivos; la protección del medio ambiente.

1.6.3 Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS)

Creada por la Organización de Naciones Unidas dentro del ECOSOC, a raíz de la Cumbre de Río en 1992, con el objeto de examinar el progreso alcanzado en la implantación del Programa 21 y de otros acuerdos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Se le asignó un plazo de cinco años para llevar a cabo dicho examen e informar a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1997. Ésta a su vez creó:

1.6.3.a Grupo Intergubernamental *ad hoc* sobre los Bosques (GIB)

En 1995, con la finalidad de facilitar el consenso intergubernamental sobre las acciones necesarias sobre bosques y los asuntos relacionados con ellos. En las sesiones participaron representantes indígenas y lograron organizar una reunión entre sesiones con las ONG y gobiernos sobre la "Gestión, Conservación y Desarrollo Sostenible de todos los Tipos de Bosques", en Leticia, Colombia, en 1996, lo que dio como resultado la Declaración de Leticia, que subraya las peticiones indígenas y hace recomendaciones para las políticas y los programas forestales holísticos, intersectoriales y participativos. En su sesión final, redactó un informe con 135 Propuestas de acción, aprobado por la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (SEAGNU), en junio de 1997.

1.6.3.b Foro Intergubernamental sobre los Bosques (FIB)

Órgano *ad hoc* establecido en 1997, con la finalidad de promover y facilitar la implementación de las propuestas de acción del Grupo Intergubernamental sobre Bosques.

1.6.3.c Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques (FNUB)

En octubre de 2000, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) formalizó el carácter *ad hoc* de éste órgano con la creación del FNUB, cuyo mandato es proporcionar un foro mundial abierto y participativo para la ejecución y la elaboración de la política forestal. Dentro de sus tareas relevantes para los pueblos indígenas y las ONG figuran: 1- Promover la ejecución de las Propuestas para la Acción, y 2- Controlar, monitorear, evaluar e informar sobre el progreso de los compromisos internacionales acordados sobre los bosques.

La última sesión del Foro se realizó en Ginebra del 3 al 14 de mayo de 2004. Para muchos, sus resultados no fueron considerados satisfactorios ya que no fue aprobada una petición abierta presentada por la Alianza Internacional de Pueblos Indígenas y Tribales de los Bosques Tropicales; el Caucus Global sobre Manejo Comunitario de Bosques[32] y un grupo de organizaciones, para que el Foro estableciera una prohibición mundial de plantar árboles transgénicos.

1.6.4 Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas

Fue acordado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en julio de 2000 (Permanent Forum on Indigenous Issues) y adscrito al ECOSOC. El Foro Permanente está integrado por 16 expertos independientes, nombrados para este gremio. Ocho de ellos son recomendados por los gobiernos, los otros ocho son miembros de los pueblos

indígenas, designados por el presidente del ECOSOC. La tarea del Foro es asesorar a las Naciones Unidas en asuntos relacionados con los pueblos indígenas. En la discusión relativa a la creación del Foro se dieron tres puntos conflictivos: - La competencia de decisión: el Foro solamente tiene función asesora, mientras que las organizaciones indígenas solicitaban el poder de decisión en asuntos relacionados con los pueblos indígenas; - la composición: las organizaciones indígenas querían decidir directamente sobre su representación en el Foro; y - el nombre: las organizaciones indígenas solicitaban un "Foro permanente para los pueblos indígenas" haciendo referencia al término "pueblos" introducido por la Convención 169 de la OIT en el debate internacional. Como los gobiernos no arribaban a un consenso se decidió utilizar el nombre de "asuntos indígenas". A pesar de las controversias, hubo consenso sobre el trabajo del Foro Permanente en el marco de ECOSOC. En cinco años se hará una evaluación del trabajo del Foro.[33]

1.6.5 Conferencias o Cumbres Internacionales

Este tema también ha ido incorporándose -cada vez con más frecuencia- en las propuestas de conferencias o cumbres internacionales, recibiendo el apoyo de varias organizaciones.

1.6.5.a Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo

a) La Declaración de Río, establece en su artículo 22 que “las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses, y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”.[34]

b) La Agenda 21, en su capítulo 26, reconoce el derecho que tienen las poblaciones y comunidades indígenas de disfrutar a plenitud de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la necesidad de fortalecer su papel, teniendo en cuenta la relación holística que han desarrollado entre el medio natural, sus recursos y el ambiente. Además, dispone que los gobiernos deben ratificar y aplicar los convenios y declaraciones que existen y les favorece, y señala varias medidas que deben impulsar, como por ejemplo, reconocer que las tierras de las poblaciones indígenas deben protegerse contra las actividades que la comunidad considere inapropiadas.[35]

c) La Declaración de Principios sobre la Ordenación, Conservación y Desarrollo Sostenible de los Bosques, tiene como uno de sus principios: “La política forestal de cada país debe reconocer y apoyar la cultura, los intereses y derechos de las poblaciones indígenas y de los habitantes de la zona”.

d) El Convenio sobre la Diversidad Biológica que reconoce la estrecha y tradicional dependencia de muchas comunidades locales y poblaciones indígenas que tienen sistemas de vida tradicionales basados en los recursos biológicos, y la conveniencia de compartir equitativamente los beneficios que se derivan de la utilización de los conocimientos tradicionales, las innovaciones y las prácticas pertinentes para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.

La quinta reunión de la Conferencia de las Partes (COP) del Convenio, celebrada en Nairobi, Kenya, en mayo de 2000, acordó la Decisión V/16 relativa a la aplicación del artículo 8 j) y las

disposiciones conexas del Convenio y se refiere, entre otros, a la protección de los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales de las comunidades indígenas y locales relacionados con la conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de los recursos naturales.[36]

Otras conferencias importantes que ha formulado recomendaciones relativas a pueblos indígenas son la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (Estambul, 1996).[37]

1.6.5.b Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Apoya numerosos proyectos en la esfera educativa y cultural relacionados con los pueblos indígenas.[38]

1.6.5.c El Banco Mundial, OMS y OPS

Se reconoció, en 1991, la necesidad de proteger a los pueblos indígenas por medio de la directriz operacional 4.20 que establece las políticas y procedimientos aplicables a los proyectos destinados a esos pueblos. También la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), han iniciado proyectos destinados a los indígenas.[39]

1.6.5.d Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

En el Plan de Aplicación de las Decisiones señala que como objetivo indispensable del desarrollo sostenible es necesario lograr la ordenación sostenible de los bosques, a nivel nacional y mundial, mediante, entre otras cosas, alianzas entre los gobiernos y partes interesados, incluidos el sector privado, las comunidades autóctonas y locales y las ONG.

2. Contexto Regional de los Bosques

2.1 Panorama Centroamericano

Existe una serie de instituciones regionales que se relacionan de alguna manera con la conservación de los bosques. Tal es el caso de la Comisión Centroamérica de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Uno de los objetivos de la CCAD es determinar las áreas prioritarias de acción como el manejo de bosques tropicales y otros aspectos del deterioro ambiental que afecten la salud y calidad de vida de la población.[40]

En cuanto a los Comités Técnicos de la CCAD, está el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas.[41] A este Comité Técnico, establecido a la luz del Artículo IX del Convenio Constitutivo de la CCAD (1989), le corresponde asesorar a la Comisión y ejecutar tareas específicas que le sean encomendadas por ella. Será coordinado por el Secretario Ejecutivo de la CCAD.

El Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central (1992), y el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales (1993), establecen los Consejos Centroamericanos de Áreas Protegidas, y de Bosques, respectivamente, como instancias asociadas a

la CCAD, con mandatos específicos. Son Comités Técnicos de la CCAD permanentes y tienen carácter de órgano asesor técnico en la materia de su competencia.[42]

Por último, vale la pena mencionar los esfuerzos que se hacen para consolidar el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), que se constituyó formalmente a partir de la firma y ratificación del Convenio Centroamericano de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas (1992). Es administrado actualmente por las siete autoridades nacionales de Áreas Protegidas con la participación creciente del sector privado, los gobiernos locales y una multiplicidad de ONG y asociaciones públicas- privadas.[43] El SICAP todavía no cuenta con una autoridad regional única.

2.1.1 Principales Problemas de la Región

2.1.1.a Cambios en el Uso del Territorio

A continuación se incluye un resumen de algunos estudios realizados en la región por Lücke (2000), con base en Leonard (1987) y la CCAD, 1998, recopilados en el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá del 2003:[44]

País	Situación
Belice	No presenta sobreuso en la tierra y aparte de utilizar en forma adecuada las zonas aptas para bosque, tiene áreas con capacidad para otros usos que están siendo dedicados a actividades forestales.
Costa Rica	Ha sobrepasado un 36.8% su capacidad de uso de la tierra para pastos (9%), mientras que en bosques posee un 30.8% de su territorio aunque su capacidad de uso es del 56%.
El Salvador, Honduras y Guatemala	Han sobrepasado en porcentajes significativos la capacidad de uso de las tierra en categorías de cultivos, pastos y bosques. En el caso de El Salvador, por un informe de la CCAD del 2000, señala que el 50% del territorio existen tierras con capacidad de uso VII y VIII, la mayoría degradadas. Guatemala reporta una tasa de deforestación de 90,000 hectáreas por año, principalmente en la Franja Transversal del Norte y en las selvas del Petén.[45] Un estudio de Gómez[46] reporta una degradación estimada del 31% del territorio guatemalteco.
Nicaragua	Ha sobrepasado su capacidad de uso en cultivos, pastos y bosques, y presenta la mayor tasa de sobreuso (12.8%) en la categoría de bosques.
Panamá	Se encuentra muy cerca de alcanzar el límite crítico de capacidad de uso de la tierra para cultivos y pastos, y presenta sobreusos en las categorías de bosques y otros usos, en los cuales sobrepasa su capacidad en un 17.2% y 21.5%, respectivamente.

2.1.1.b Deforestación[47]

Otro problema de la región es la deforestación y degradación de los bosques causadas directamente por:

- El avance de la frontera agrícola;
- Deforestación y extracción selectiva de madera;
- Eventos naturales y artificiales.

Las causas indirectas se deben a:
- Indefinición en la tenencia de la tierra;
- Prácticas agrícolas a gran escala o no sostenibles;
- Formas de gestión y políticas inapropiadas y conflictivas relacionadas con el manejo de los recursos naturales;
- Pobreza.

En Centroamérica se han realizado varias acciones que han incrementado la reforestación, restauración y conservación de bosques, como por ejemplo, el Plan de Acción Forestal Centroamericano (PAFT-CA), también, entre otros, se han incrementado los procesos de certificación forestal, se ha fortalecido el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas y la Estrategia Forestal Centroamericana.

2.1.1.c Incendios Forestales[48]

Guatemala, Honduras y Nicaragua han sido identificados como tres de los siete países centroamericanos más afectados por incendios forestales, llamando la atención la existencias de rasgos comunes a las zonas afectadas:

- Son zonas que han estado al margen de los polos de desarrollo económico de la nación.
- Son zonas con baja densidad de población, con poca infraestructura y poca presencia estatal, cuya integración económica con el resto del país consiste sobre todo en la producción ilegal de madera y la producción de ganado.
- Son típicas zonas de frontera agrícola, que han absorbido la migración de colonos que se instalan en tierras nacionales para constituir unidades de producción agrícola en tierras forestadas, con la tecnología más barata disponible: la roza y quema.

En todos estos casos, el fuego, utilizado sin las convenientes prácticas de precaución, puede rápidamente escapar al control de los que lo iniciaron, especialmente si las condiciones meteorológicas (sobre todo las sequías prolongadas) han creado una acumulación de material combustible.

El Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB-AP) ha trabajado en el tema de la prevención, desde la preparación de un Plan Estratégico de Prevención y Combate de Incendios Forestales en 1997 y la reunión técnica de San Pedro Sula en 1998. Adopta un enfoque más pragmático a partir de su reunión de febrero del 2001, donde, contrariamente a una idea bastante común en la Región, se determinó que las necesidades principales identificadas no tenían que ver con la detección de los incendios sino con la falta de recursos para poder combatirlos, en zonas muchas veces remotas y de difícil acceso.

2.2 Esfuerzos Regionales en la Protección de los Bosques

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá suscriben el 13 de diciembre de 1991 el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)[49], que incluye la variable ambiental dentro de sus propósitos, apuntando "establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región".[50] Posteriormente, en 1993, en la ciudad de Guatemala, los mismos países adoptan el Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana (Protocolo de Guatemala), que viene a convertirse en un instrumento sectorial complementario del anterior, donde la integración económica, social y ambiental se constituyen en subsistemas.[51]

Este último subsistema está integrado por los Ministros de Ambiente, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), los Consejos Sectoriales Ambientales, tales como el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas y el Consejo Centroamericano de Bosques (CCAP-CCB), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central y otros.[52] El segundo informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica del 2003[53], dispone en este sentido que en la región se ha trabajado en la consolidación de comités técnicos, se han promovido los proyectos del Corredor Biológico Mesoamericano, del Sistema Arrecifal Mesoamericano y de manejo del Golfo de Fonseca y proyectos de manejo ambiental de cuencas hidrográficas compartidas en municipios fronterizos.

A nivel regional hay una serie de proyectos relacionados con la protección de los bosques como el Corredor Biológico Mesoamericano, que pretende, por ejemplo, la consolidación del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas. Cabe mencionar a PROARCA (Programa Ambiental Regional para Centroamérica) cuyo componente de Áreas Protegidas y Mercadeo Ambiental dirige sus esfuerzos al fortalecimiento de instrumentos para el manejo de áreas protegidas del CBM. El Programa Centroamericano Forestal (PROCAFOR) es un programa que integra aspectos sociales, económicos y ambientales. Asimismo, existe un Programa de Árboles, Bosque y Comunidades (FTTP-FAO), Fondo Centroamericano del Carbono y RUTA (del Banco Mundial, BID, FAO y otras agencias).[54]

Es menester mencionar algunas de las iniciativas en Centroamérica tendientes a la protección del recurso forestal:

2.2.1 Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)[55]

Constituye una estrategia regional de coordinación y concertación de intereses, iniciativas de desarrollo, responsabilidades y armonización de derechos, adoptada el 20 de agosto de 1994, por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Belice.

Dentro de sus objetivos específicos en materia ambiental pueden mencionarse, entre otros, el de disminuir consistentemente el ritmo de deforestación y al mismo tiempo promover la reforestación y la actividad forestal productiva a nivel regional.

Se adoptaron varios compromisos en materia de medio ambiente y recursos naturales. En cuanto a los recursos forestales se pretende:

- Adoptar planes de manejo forestal como herramientas de aprovechamiento integral para el manejo del bosque;
- Instruir a las autoridades correspondientes a la elaboración, en forma conjunta con los sectores interesados de la sociedad civil, la propuesta de normas técnicas, para la certificación de productos maderable provenientes de bosques manejados en forma sostenible, para lo cual se estipuló un plazo de 6 meses;
- Fomentar en cada uno de los países programas de educación ambiental dentro y fuera del sistema educativo que incluyan la capacitación a los cuerpos de vigilancia y seguridad y a los responsables de la aplicación de la justicia.

2.2.2 Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA)

Esta iniciativa nace luego de la adopción de las leyes forestales centroamericanas, como un esfuerzo renovado de la CCAD, por medio del Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas (CCAB- AP), con el apoyo de la comunidad internacional, para apoyar a los países del área en la implementación de los principios, acciones y acuerdos del Foro y el Panel Intergubernamental de Bosques mediante el posicionamiento del sector forestal como agente que contribuye al desarrollo económico, social y ambiental de las naciones centroamericanas, al hacer un aporte significativo a la reducción de la pobreza en áreas rurales. Fue aprobada durante la XXXIV Reunión Ordinaria de la CCAD, celebrada en octubre de 2002. Su importancia radica en que se ha definido como órgano operativo del Plan Ambiental de la Región Centroamericana del año 1999, en lo que respecta al área estratégica de bosques y biodiversidad, procurando la interacción con los distintos proyectos regionales, iniciativas, convenios y acuerdo, a la vez que propiciará la interacción de éstos entre sí.

Políticamente se sustenta en los principios de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) referidos a la búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida del ser humano por medio del respeto, paz y democracia, el aprovechamiento sostenible de la diversidad de la tierra, búsqueda de la integración económica regional, y la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible y en los principios del Convenio Regional de Bosques y del Convenio Centroamericano de Biodiversidad, como por ejemplo, los referidos al derecho soberano de proceder a la utilización, la ordenación y el desarrollo de sus bosques de conformidad con sus propias políticas y reglamentos en función de la necesidad de desarrollo, asegurar que las actividades nacionales no causen daño ambiental a otras, conservar la diversidad biológica, terrestre y costero marina, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones, cooperación externa regional y global en la conservación de la biodiversidad; desarrollar requerimientos fundamentales para la conservación *in situ* de ecosistemas y hábitat naturales, y las medidas *ex situ* que se puedan desarrollar en cada país, origen de dichos recursos.

La estrategia propone dos ámbitos de trabajo estrechamente vinculados, el primero orientado a consolidar espacios de diálogo de alcance regional, y el segundo, enfocado a fortalecer las capacidades locales en torno a los planes forestales nacionales. La estrategia se concibe como un procedimiento dinámico de diálogo permanente que procura alcanzar las siguientes metas:[56]

- Para el año 2005, todos los países de la región deberán contar con políticas forestales y planes nacionales de desarrollo forestal, como resultado de procesos participativos entre los diversos sectores y grupos relacionados con el objeto de manejo, conservación y desarrollo rural sostenible de bosques;

- Para el año 2010, se espera haber sentado las bases para comenzar a revertir el proceso de destrucción de los bosques y contribuir con ello a la reducción de la pobreza en zonas rurales de la región;

- Para el año 2025, se prevé tener una cobertura forestal del 45% al 60% como resultado de la consolidación del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP), el manejo sostenible de los bosques fuera del SICAP, la recuperación de las tierras deforestadas y una mayor competitividad y proyección del sector forestal centroamericano.

2.2.3 Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)

Es un Plan Estratégico preparado por la Secretaría Ejecutiva de la CCAD, que se suscribe dentro de la misión de la CCAD de fortalecer la integración regional en materia de política ambiental para impulsar el desarrollo regional por la senda de la sostenibilidad económica, social y ecológica.

Las áreas temáticas claves son, entre otras: Cambio Climático y Protocolo de Kyoto, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenciones RAMSAR y CITES, Comercio Internacional, Medio Ambiente y Competitividad.

2.2.4 Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible en el Contexto del Plan Puebla Panamá

El objetivo de esta iniciativa es el de generar condiciones en la región mesoamericana para que la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, la sostenibilidad ambiental y la integración regional se refuercen mutuamente. La iniciativa aportará los criterios y consideraciones sociales y ambientales que deben ser incorporados en la integración y ejecución de los diversos proyectos de desarrollo de infraestructura. Dentro de las siguientes líneas estratégicas se destacan: Respetar el patrimonio cultural indígena y reforzar las capacidades de toma de decisión de las comunidades locales y la participación de hombres y mujeres; potenciar el valor económico de los recursos naturales y la generación de ingresos; protección de la biodiversidad (terrestre, costera y marina), así como de las áreas protegidas de la región.

2.2.5 Criterios e Indicadores para el Manejo Sostenible de los Bosques (Lepaterique)

En setiembre de 1996, los países centroamericanos, agrupados en la CCAD y con el apoyo de la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), dieron inicio a un proceso de formulación de “Criterios e Indicadores para la Ordenación Forestal Sostenible” a nivel regional, nacional y de la unidad de manejo, que fue concluido un año después. El proyecto contempla acciones para cumplir con el objetivo de tener un marco más amplio de participación y compromiso con el proceso de implementación y validación a nivel de los países participantes

y así poder desarrollar los criterios e indicadores y tener un buen sistema de monitoreo del grado de avance hacia el manejo sostenible de los ecosistemas forestales de Centroamérica.[57]

2.2.6 Lineamientos Estratégicos del PNUD para Contribuir Significativamente a Superar el Flagelo de la Pobreza en Centroamérica

La estrategia subregional es mantener, definir, ajustar y fortalecer sus capacidades para la promoción de la paz, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano en pro de los procesos de transición en la región centroamericana.[58]

2.2.7 Plan Centroamericano para el Manejo Integrado y la Conservación de los Recursos Hídricos

Con este Plan se busca apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a la gestión integrada de los recursos hídricos. Asimismo, se toman en cuenta aspectos sociales, económicos y ambientales para potenciar y captar el valor agregado que ofrecen las iniciativas regionales concertadas en la solución de problemas prioritarios en recursos hídricos, mediante un enfoque integrado a favor de la conservación y el manejo sostenible de este recurso.[59]

2.3 Convenios y Acuerdos Regionales Relacionados con Bosques

2.3.1 Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central

El objetivo principal del Convenio es conservar al máximo posible la diversidad biológica, terrestre y costero-marina de la región para el beneficio de las generaciones presentes y futuras,[60] también se encamina a la conservación de la biodiversidad en hábitat o aguas transfronterizas, la conservación de los recursos biológicos y el rescate del conocimiento, las prácticas e innovaciones tecnológicas desarrolladas por grupos nativos en la región que contribuyan al uso sostenible de los recursos biológicos y a su conservación.[61]

Se puede contribuir al desarrollo de la región mejorando la calidad de vida de la población centroamericana (la mayoría es pobre) por medio del ingreso generado sobre la base del recurso forestal (ya sea por medio, entre otros, del ecoturismo y la producción hidroeléctrica); asimismo, contempla aspectos financieros como el de crear mecanismos que aseguren la reinversión de ese ingreso, y mejorar la cobertura crediticia para que puedan desarrollar programas.

Entre las medidas que propone para la ejecución efectiva del Convenio, se destacan:

- El deber de desarrollar estrategias para estimular los planes del Sistema de Áreas Silvestres Protegidas,[62] para lo que se gestionará financiamiento nacional e internacional;
- A la CCAD le corresponde la creación y fortalecimiento del SICAP, así como de vigilar la implementación del Convenio;

- Se deberá crear el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas asociado de la CCAD, como órgano encargado de coordinar esfuerzos regionales para armonizar las políticas vinculadas con y el desarrollo del SICAP como un efectivo corredor biológico mesoamericano.

2.3.2 Convenio regional para el manejo de conservación de los ecosistemas naturales y forestales y el desarrollo de plantaciones forestales[63]

Los Ministros de Relaciones Exteriores de la región firmaron este Convenio en Guatemala el 29 de octubre de 1993, donde se reconoce el gran potencial de desarrollo forestal que tiene Centroamérica. Se reafirma el derecho soberano de los estados de proceder a la utilización, la ordenación y el desarrollo de sus bosques.

Dentro de sus objetivos[64] señala:

- Promover mecanismos nacionales y regionales para evitar el cambio de uso de las áreas con cobertura forestal ubicadas en terreno de aptitud forestal y recuperar las áreas deforestadas;
- Establecer un sistema homogéneo de clasificación de suelos;
- Promover un proceso de ordenamiento territorial y opciones sostenibles.

2.4 Legislación Forestal Centroamericana

Seguidamente se efectúa un análisis de la legislación forestal nacional de cada país, iniciando su tratamiento a partir de la Constitución Política y siguiendo la legislación forestal específica, sin realizar una consideración a fondo de otros instrumentos nacionales vinculados con la materia en análisis.

2.4.1 Belice

Belice tiene la "Forest Act" de 1927, que es el Capítulo 213 de las Leyes de Belice y la "Forest Ordinance" de 1958. Las normas buscan que los bosques de Belice, por medio de buenas prácticas de manejo, sean utilizados sosteniblemente a perpetuidad por el pueblo beliceño.[65]

2.4.2 Costa Rica

La Constitución Política[66] hace referencia expresa a la protección, conservación y explotación de los recursos naturales de su territorio, teniendo el Estado el deber de garantizar a toda persona el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

En materia forestal la Ley Orgánica del Ambiente[67] se limita a establecer el deber del Estado de conservar, proteger y administrar el recurso forestal, ya que remite a la ley que se crea al respecto lo relativo a la regulación de la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento, así como la generación de empleo y el mejoramiento del nivel de vida de los grupos sociales directamente relacionados con las actividades silviculturales.

En 1996 se aprueba la Ley Forestal 7575, que además del mandato anterior, establece en su artículo primero como función esencial y prioritaria del Estado velar por la conservación, protección y la administración de bosques naturales y, en virtud del interés público, prohíbe la tala o el aprovechamiento de los bosques en parques nacionales, reservas biológicas, manglares, zonas protectoras, refugios de vida silvestre y reservas forestales propiedad del Estado, salvo que se autorice dicha labor. Con esta ley se faculta al Estado a restringir los terrenos de dominio privado sometiéndolo al régimen forestal sea de forma voluntaria u obligatoria, en virtud de los recursos naturales existentes en el área que se desee proteger.

La Ley de Biodiversidad No. 7788, del 30 de abril de 1998, crea el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que integra las competencias en materia forestal, vida silvestre, áreas protegidas, protección y conservación del uso en cuencas hidrográficas y sistemas hídricos. Es por ello que las funciones de la Dirección General de Vida Silvestre, la Administración Forestal del Estado (AFE) y el Servicio de Parques Nacionales ejercerán sus funciones y competencias como una sola instancia, por medio de la estructura administrativa del SINAC.

La aplicación de la Ley Forestal le corresponde al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) por medio de la Administración Forestal del Estado (AFE). Actualmente las funciones de la administración forestal las realiza el SINAC, mediante programas y proyectos basados en las políticas y prioridades establecidos por el Ministerio que son promovidas y coordinadas por la Unidad Técnica de Apoyo y ejecutadas en forma integral por las Áreas de Conservación.

Para coadyuvar en la protección y conservación de los bosques, el MINAE dará participación a la sociedad civil, nombrando inspectores de recursos naturales *ad honorem*, e integrando comités de vigilancia de bosques. Su regulación varía dependiendo de si se trata de propiedad forestal estatal[68] o privada.[69]

2.4.3 El Salvador

La Constitución[70] dispone expresamente que es de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, siendo éstos objeto de leyes especiales, por lo que el Estado debe crear incentivos y dar asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados. También protege de manera especial aquellas asociaciones de tipo económico que incrementen la riqueza nacional mediante un aprovechamiento de los recursos naturales.

La Ley Forestal fue publicada el 17 de junio de 2002 (Decreto Legislativo No. 852), y tiene como objetivo regular la conservación, mejoramiento, restauración y acrecentamiento de los recursos forestales del país, mediante un aprovechamiento y manejo racional de los bosques; y el desarrollo e integración adecuadas de la industria forestal.[71]

El órgano competente para la aplicación de dicha ley y de conocer la actividad forestal productiva es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), quien creará una Comisión Forestal, para el desarrollo tecnológico e industrial. Entre su atribuciones se destacan: velar por el cumplimiento de los convenios nacionales e internacionales relacionados con el sector forestal productivo; evaluar, aprobar y dar seguimiento a los planes de manejo forestal; apoyar la formulación de planes de desarrollo forestal para pequeños reforestadores y productores de laderas de escasos

recursos; promover y apoyar la participación privada, creando una Comisión Forestal conformada por representantes del sector forestal y del gobierno, la cual velará por el desarrollo tecnológico e industrial de los recursos forestales, incentivos y demás actividades que tiendan a la recuperación y aprovechamiento sostenible de la cobertura arbórea en el territorio nacional.[72]

2.4.4 Guatemala

Constitucionalmente se establece como de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación, siendo inalienables los parques nacionales, reservas y recursos naturales, los cuales el Estado garantizará por medio de una ley especial, así como la fauna y flora que se encuentren en ellos. También le corresponde al Estado garantizar la utilización y aprovechamiento racional de la fauna, flora, tierra y el agua, siendo obligación de todos prevenir la contaminación ambiental y mantener el equilibrio ecológico. Además, cabe resaltar que la Constitución reconoce expresamente de urgencia nacional y de interés social la reforestación y la conservación de bosques.[73]

La Ley Forestal de Guatemala[74] declara de urgencia nacional y de interés social la reforestación y conservación de los bosques. Crea al Instituto Nacional de Bosques (INAB), como encargado de velar por que se ejecuten las políticas nacionales que establece la ley, además es responsable de impulsar la investigación forestal, desarrollar programas y proyectos especiales, entre otros.

2.4.5 Honduras

La Constitución[75] declara de utilidad y necesidad pública, la explotación técnica y racional de los recursos naturales, siendo obligación del Estado conservar el medioambiente en forma adecuada para proteger la salud de las personas.

La Ley Forestal 85-71, establece que es política forestal del Estado proteger, conservar y desarrollar las áreas protegidas; racionaliza la explotación forestal y la comercialización y promueve el uso múltiple de la reserva forestal; protege las fuentes y cursos de agua.[76]

2.4.6 Nicaragua

La Constitución Política de Nicaragua[77] declara como derecho habitar en un ambiente sano y establece como una obligación del Estado preservar, conservar, explotar racionalmente y rescatar el medio ambiente así como los recursos naturales (son patrimonio nacional), para lo cual deberá celebrar contratos de explotación racional de esos recursos, cuando el interés nacional así lo requiera.

El Reglamento Forestal (Decreto No. 45-93)[78] de 1993, marco jurídico forestal de Nicaragua, establece los objetivos de la política forestal basados en el manejo sostenible y contiene además, las normas y procedimientos para la elaboración de planes de manejo, protección del bosque, aprovechamiento de los productos forestales así como los cánones a pagar por el aprovechamiento y los servicios en caso de infracciones, transporte y transformación.

La norma jurídica más reciente vinculada con el sector forestal es la Ley No. 290-98[79] sobre la organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo. Esta ley define las formas y

mecanismos para una gestión actualizada del Estado. En materia forestal reorganiza los roles de varios ministerios. Asigna al Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR) la función de institución rectora en materia de políticas forestales. Adscrito a él, se encuentra el Instituto Nacional Forestal (INAFOR) con función de ejecutor de dicha política. Asigna al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), la función de organismo rector de la conservación y manejo de los recursos naturales, áreas protegidas y del Sistema de Evaluación Ambiental, y al Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), el rol de administrador de las tierras forestales del Estado y los bosques localizados en ellas, función que tenía el organismo ADFOREST, que estaba adscrito al IRENA, de acuerdo con el Reglamento Forestal de 1993. En resumen, la Ley No.290-98, modifica al Reglamento Forestal, en todo lo relativo a la reorganización institucional y funciones relacionadas con los bosques privados y estatales.

2.4.7 Panamá

Su Constitución Política[80] designa al Estado como encargado de aplicar las medidas necesarias que tiendan a garantizar la utilización y el aprovechamiento racional de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como los bosques, tierras y agua.

La Ley Forestal tiene como finalidad la protección conservación, mejoramiento, acrecentamiento, educación, investigación, manejo y aprovechamiento racional de los recursos forestales.[81] El organismo encargado de velar por el cumplimiento de dicha ley es la ANAM,[82] que, entre otras, le corresponde tomar las medidas necesarias para prevenir y controlar los incendios, plagas, enfermedades, y daños que pudieran afectar a los bosques y tierras de aptitud preferentemente forestal.[83]

2.5 Cuestiones Sociales a Nivel Regional

2.5.1 Pueblos Indígenas

Seguidamente se señala el nivel de protección legal de los pueblos indígenas en cada uno de los países de la región, de conformidad con la información proporcionada por el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá (2003) y uno de los artículos del Foro sobre Pluralismo Legal.[84]

País	Protección de las comunidades indígenas, tierras comunales y recursos naturales
Belice	No hay leyes que garanticen la propiedad comunal. La tierras comunales denominadas "reservas" están legalmente subordinadas a un régimen de tenencia de origen colonial, que otorga al gobierno el derecho de administrarlas y sin ninguna definición de su existencia legal permanente. No prevé participación de la población local en la administración y uso de estas reservas.[85] La mayor amenaza para estas comunidades está representada por las concesiones de grandes extensiones de bosques por parte del gobierno a compañías de explotación maderera.

Costa Rica	El derecho de los pueblos indígenas ha sido reconocido por la legislación nacional, ratificado por la Sala Constitucional. Sin embargo, las áreas declaradas por la ley como reservas indígenas frecuentemente son invadidas por colonos no indígenas, debido en parte a que no es tradición indígena demarcar los linderos de propiedades individuales. Existen más de 21 reservas indígenas dentro de las cuales se encuentran ocho grupos étnicos: Cabécar, Bribrí, Guaymí, Brunka, Térraba, Huetar, Chorotega y Maluka, con una población aproximada de 30.000 personas en un área de 322.103,00 hectáreas declaradas zonas exclusivas de éstas comunidades, inalienables e intransferibles por la ley Indígena No. 6172 del 29 de noviembre de 1977.[86] Esta ley establece en su artículo 7 que los terrenos comprendidos dentro de las reservas, que sean de vocación forestal, deberán guardar ese carácter, a efecto de mantener inalterado el equilibrio hidrológico de las cuencas hidrográficas y de conservar la vida silvestre en esas regiones. Únicamente se realizaran programas forestales por parte de instituciones que garanticen la renovación permanente de los bosques bajo la autorización y vigilancia de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI). La CONAI se creó por la Ley 5251 de julio de 1973. Uno de sus objetivos fundamentales era promover el mejoramiento social, económico y cultural de la población indígena con miras a elevar sus condiciones de vida y a integrarlas al proceso de desarrollo. Su aprovechamiento forestal se rige por el Decreto No. 27800- MINAE del 16 de marzo de 1999, sin embargo, restringe el aprovechamiento del recurso forestal en los casos de permisos para la eliminación o aprovechamiento de árboles en terrenos sin cobertura boscosa y con fines domésticos en beneficio de sus habitantes.[87]
El Salvador	Las tierras de los pueblos indígenas no tienen un régimen especial. La Constitución Política en su artículo 115 establece que los propietarios de las tierras indígenas podrán transferirla, enajenarla, etc., lo cual es contrario a uno de los principios del Derecho Indígena cual es la inalienabilidad de las tierras. Las políticas agrarias del gobierno no los consideran como sujetos específicos; por ejemplo, califican como beneficiarios de las políticas agropecuarias por formar parte de sectores que están por debajo de la línea de pobreza, y no por ser considerados indígenas.[88]
Guatemala	La Constitución Política establece en su artículo 66, la existencia de diversos grupos étnicos en su territorio, entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya y en cuanto a las tierras para estas comunidades, dispone el artículo 68, que el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo. Sin embargo, como observa Hugo Cayzac (2002). "La ausencia de toda referencia explícita a las autoridades indígenas viene a alimentar el no reconocimiento legal de estas instituciones locales, y no es nada propicia a su revaloración y consolidación, como lo proponen los Acuerdos de Paz o el Convenio 169 de la OIT.[89]

Honduras	La Constitución Política en su artículo 346, señala el deber del Estado de proteger los derechos e intereses de las comunidades indígenas, especialmente de las tierras y bosques donde estuvieren asentados. En la mayoría de los casos no se han afectado tierras de dominio privado ni tierras nacionales para satisfacer las demandas de los pueblos indígenas, excepto para el caso del pueblo Chortí.[90]
Nicaragua	En materia de reconocimiento de los indígenas es el país más avanzado, ya que su Carta Magna establece claramente la existencia de ellos, en su artículo 5, se reconoce su existencia por parte del Estado y en el artículo 8 establece que Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana. Además cuenta con la Ley de Autonomías de la Región de la Costa Atlántica (1987), que reconoce el derecho de adoptar sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones. En el año 2002, se aprueba la ley No 445, llamada "Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz", la cual refleja uno de los aportes más importantes para los pueblos indígenas
Panamá	Las leyes han establecido que los pueblos indígenas deben decidir sobre la explotación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Por ejemplo, la Ley No. 1 de 1994, por la cual se establece la Legislación Forestal, establece en el artículo 44, que "Los permisos y concesiones de aprovechamiento forestal en áreas de Comarcas o Reservas Indígenas y Comunidades Indígenas, será autorizados por el INRENARE, conjuntamente con los Congresos respectivos, previo estudio de un plan de manejo científico", y la Ley General de Ambiente No. 41 de 1998, incluye un título sobre Comarcas y Pueblos Indígenas, en donde se dispone, además de otros derechos, que los estudios de exploración, explotación y aprovechamiento de los recursos naturales que se autoricen en las comarcas o pueblos indígenas, no deben causar detrimento a su integridad cultural, social, económica y valores espirituales. En otras palabras, cuando un proyecto que causa daño a la parte espiritual de los pueblos indígenas no puede ser ejecutado.

2.5.1.a Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169)

Este Convenio ha sido considerado el instrumento legal más importante para la defensa de los derechos de los pueblos indígenas y negros en Centroamérica, que fuera suscrito en el período comprendido entre 1993-1996, por Costa Rica, Honduras y Guatemala.[91]

El artículo 15.1 dispone que los derechos de los indígenas a los recursos naturales deben protegerse especialmente, estos derechos comprenden la participación en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Se reconocen los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas sobre su tierra tradicional, y los países deben asegurar la demarcación y la protección de los territorios y definir los procedimientos para su reconocimiento legal (Art. 14).

Los derechos de los pueblos indígenas sobre los recursos naturales deben ser protegidos especialmente cuando el Estado es propietario de las riquezas del subsuelo. En este caso debe ser obligatorio la realización de consultas con los pueblos indígenas afectados. Los gobiernos firmantes se comprometieron a consultar a los pueblos indígenas sobre todas las disposiciones legales y administrativas relevantes para ellos, con el objetivo de lograr la conformidad y aceptación de las medidas propuestas.[92]

2.5.2 Participación Ciudadana en la Región[93]

En la mayoría de los Convenios se destaca la importancia de la participación pública en la toma de decisiones. Existen varias organizaciones, entre ellas, se destacan por ejemplo:

- La Coordinadora Indígena Campesina de Agroforestería Comunitaria Centroamericana (CICAFOC): es una organización regional conformada por más de 60 organizaciones de campesinos e indígenas que comparten el interés común de compartir su experiencias y coordinar acciones a nivel regional, para fortalecer el manejo productivo de los bosques, maderables y no maderables, mediante sistemas rentables. Entre los proyectos que promueve está el Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE) que se ejecuta en cualquier área donde estén trabajando sus miembros y otros grupos con experiencias socio-productivas;

- La Junta Forestal Campesina (JUNAFORCA): en Costa Rica, agrupa a más de 23.000 pequeños y medianos productores forestales que manejan más de 50.000 hectáreas sometidas a procesos de reforestación y conservación de bosques;

- La Asociación de Comunidades Forestales de Petén, en Guatemala: ubicada en la Reserva de la Biosfera Maya, la cual maneja alrededor de 500.000 hectáreas concesionadas bajo esquemas comunitarios que involucran a más de 30 comunidades y 19 organizaciones. Cuenta con planes de manejo en 437.597 hectáreas de bosque, de las cuales 241.448 están certificadas por el Forest Stewardship Council (FSC). Entre los principales resultados concretos se destacan la desaparición de incendios forestales en la zona de gestión comunal, la reducción de migración descontrolada en las comunidades y nuevos asentamientos humanos en la Reserva y el cambio del uso del suelo;

- La Cooperativa Regional Agroforestal Colón Atlántica Honduras Limitada: fundada en 1977, cuenta con 166 socios de 10 comunidades de los departamentos Colón y Atlántida, en la costa norte de Honduras. Mediante el aprovechamiento racional y sostenible, combinado con distintas prácticas agrícolas, ha logrado mantener la cobertura vegetal y evitar la pérdida de suelos;

- La Asociación de Pequeños Productores de Talamanca, Costa Rica: exporta el 20% de la producción mundial de cacao orgánico, producido bajo el sistema agroecología;

- La Cooperativa San Mauricio, El Salvador: cultiva café orgánico;
- Los indígenas de Ngöbe Buglé, quienes trabajan amigablemente con el ambiente y lograron ser reconocidos legalmente por las autoridades de Panamá;
- Otras experiencias en el Istmo son: los productores de Chirripó en Costa Rica; las mujeres de la Cooperativa María Luisa Ortiz en Mulukukú (Nicaragua); y la organización Ulew Che Já, indígenas mayas guatemaltecos que trabajan en la protección de sus bosques y cuencas hidrográficas de la región.[94]

Citas Bibliográficas Capítulo VI

1 Ley Forestal de Costa Rica No. 7575 del 5 de febrero de 1996, Publicada en el Alcance Nº 21 de la Gaceta Nº 72 del 16 de abril de 1996. Art. 3 inciso d).

2 Ley Forestal de Panamá No. 1 del 3 de febrero de 1994. Artículos 4 y 5.

3 Ley Forestal de El Salvador (Decreto Legislativo Nº 852) publicada en el Diario Oficial el 17 de junio del 2002. Art. 2.

4 Texto disponible en: http://www.fao.org/docrep/003/y0900s/y0900s11.htm

5 Texto disponible en: http://www.maela-net.org/pasando/bosques_mundo.html

6 Los 1.051 millones de hectáreas de bosques de Europa constituyen el 27 por ciento del total del área forestada en el mundo y cubren el 45 por ciento de la extensión de Europa. En ella están representados muchos tipos de bosques boreales, templados y subtropicales, como así también formaciones de zonas montañosas y de tundra.

7 Texto disponible en: http://www.grida.no/geo/geo3/spanish/194.htm

8 Los bosques y tierras arboladas de Asia Occidental tienen una extensión de sólo 3,66 millones de hectáreas, que equivalen al 1 por ciento de la superficie de tierras de la región y a menos del 0,1 por ciento del área forestada total del mundo (FAO 2001a).

9 Se calcula que la cubierta forestal de África tiene una extensión de 650 millones de hectáreas, lo cual constituye el 17 por ciento de los bosques del mundo.

10 En América Latina y el Caribe (según las últimas estimaciones disponibles, para el año 1995), el bosque natural cubre un 47 por ciento del área terrestre total de la región. Casi todo (un 95 por ciento, 852 millones de hectáreas) es tropical, localizado en América Central, el Caribe y el trópico suramericano (FAO,1997b). Los recursos restantes, que cubren unos 43 millones de hectáreas, se encuentran en la Sudamérica templada, principalmente en Argentina, Chile y Uruguay (FAO,1997b). La cuenca septentrional del Amazonas y el escudo de Guyana albergan la mayor área de bosque intacto del mundo (WRI,1997).

11 Monastersky,1999.

12 Texto disponible en: http://www.rolac.unep.mx/recnat/esp/RecNat/Bosques/bosques.htm

13 Varios Autores, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Grupo Mundi Prensa Libros S.A., Madrid, 2002, p. 90.

14 *Ibid*, p. 55.

15 La Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB) se lanzó en abril de 2001 para apoyar la labor del FNUB y promover la cooperación y la coordinación entre los miembros de la Asociación sobre cuestiones relacionadas con los bosques. La ACB está presidida por la FAO y de sus servicios de secretaría se encarga el FNUB. Informa todos los años a la FNUB sobre sus progresos y planes, está encargada del fortalecimiento de la comunicación entre los interesados y el impulso de la colaboración y cooperación entre organizaciones, instituciones, instrumentos y procesos que se ocupan de asuntos relacionados con los bosques.

16 Texto disponible en: http://www.un.org/esa/forests/index.html

17 Desde 1990 se han celebrado ya cuatro Conferencias Ministeriales sobre Protección de Bosques en Europa. Estas se consideran como hitos de las políticas forestales europeas: En 1990, Primera Conferencia Ministerial en Estrasburgo; en 1993, Segunda Conferencia Ministerial, en Helsinki; en 1998, Tercera Conferencia Ministerial en Lisboa; en 2003, Cuarta Conferencia Ministerial, en Viena.

18 Art. 2. Texto disponible en: http://www.biodiv.org/

19 Texto disponible en: http://www.fao.org/DOCREP/005/Y7581S/Y7581S00.HTM

20 El Convenio entiende por desertificación a la degradación de las tierras de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas resultante de diversos factores, tales como la variaciones climáticas y las actividades humanas.

21 Texto disponible en: http://www.fao.org/DOCREP/005/Y7581S/Y7581S00.HTM

22 Texto disponible en: http://www.jrebelde.cubaweb.cu/cop6/textos/situacionactual.htm.

23 Texto disponible en: http: //www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/unccd/

24 Texto disponible en http://www.sica.gov.ec/agronegocios/biblioteca/Ing%20Rizzo/forestacion/diez_tratados_arboles.htm

25 Texto disponible en: http://www.wrm.org.uy/boletin/80/CC.html

26 Texto disponible en http://www.fao.org/DOCREP/005/Y7581S/Y7581S00.HTM

27 Tomado de http://www.ccad.ws/noticias/2002/4o/caencites.htm

28 Ver http://www.greenpeace.org/espana_es/news/details?item_id=478745

29 *Manual de la Convención Ramsar*, 3ª edición. http://www.ramsar.org

30 Texto disponible en: http://www.fao.org/DOCREP/005/Y7581S/Y7581S00.HTM

31 Texto disponible en: http://www.mapuche-nation.org/espanol/html/documentos/doc-c-16.htm

32 El Caucus Global sobre Manejo Comunitario de Bosques surgió por primera vez en Bali, durante el proceso preparatorio de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo. La visión común en el Caucus es que los Pueblos Indígenas y las comunidades locales defienden y afirman sus derechos y asumen sus responsabilidades en el manejo, control y uso de sus bosques de formas que sean socialmente justas, ecológicamente acertadas y económicamente viables.

33 Texto disponible en: http://www.gtz.de/indigenas/espanol/instrumentos-internacionales/ instrumentos -nu-foro-permanente.htm

34 Varios Autores, La Cumbre de la Tierra, Eco 92, Visiones Diferentes, Producciones ALPI, 2 ed., San José, Costa Rica, 2002, p. 61.

35 *Ibid*, p.165.

36 Texto disponible en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/racism/indileaflet10_sp.doc

37 Texto disponible en: http://www.unhchr.ch/spanish/indigenous/ind_sub_sp.htm#decade.

38 *Ibid.*

39 *Ibid*. Ver folleto informativo #9

40 Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, del 2 de noviembre de 1989, art. 2, inciso g.

41 Información disponible en: http://www.ccad.ws/tecnico.php.

42 Relacionar con artículos. 1.1 y 2 del Reglamento Interno de los Comités Técnicos de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

43 *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá del 2003*, Proyecto Estado de la Nación- PNUD, Editorama S.A., San José, Costa Rica, 2003, pp. 201-203.

44 *Ibid*, pp.195-196.

45 CONAMA, 2000, citado en Lüke, 2000.

46 *Ibid.*

47 Texto disponible en: http://www.ccad.ws/documentos/doc2003.php.

48 Texto disponible en: http://www.ccad.ws/documentos/doc2002.php.

49 Crea el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como marco jurídico e institucional de la integración Centroamericana constituyendo así una comunidad económica- política.

50 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), art. 3 inciso i).

51 Art. 35 "En el campo de los recursos naturales y el medio ambiente, los Estados Parte convienen en desarrollar estrategias comunes, con el objetivo de fortalecer la capacidad de los Estados para valorizar y proteger el patrimonio natural de la región, adoptar estilos de desarrollo sostenible, utilizar en forma óptima y racional los recursos naturales del área, controlar la contaminación y restablecer: el equilibrio ecológico, entre otros, mediante el mejoramiento a nivel regional de la legislación ambiental nacional y el financiamiento y la ejecución de proyectos de conservación del medio ambiente. Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana (Protocolo de Guatemala), del 29 de octubre de 1993.

52 Ulate Chacón, E., *Integración Regional y Derecho Agrario Comunitario Europeo y Centroamericano*, Pisa, Italia, enero 2003, pp. 110-111.

53 *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano Op. cit.*, p.161.

54 Ampliado en el Documento de EFCA, pp.17-23.

55 Compilación del Consejo Superior Universitario Centroamericano, Secretaría General del SICA, *El libro de Centroamérica: un instrumento cívico de los pueblos*, San José, Costa Rica, 1999, pp. 79-107. Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, Cumbre de Presidentes Centroamericanos. Managua, Nicaragua, 12 de octubre de 1994.--

56 *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano, Op. cit.*, p. 199.

57 CCAD, *Estrategia Forestal Centroamericana* (EFCA).

58 *Ibid.*, p. 19.

59 *Ibid.*

60 Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central, artículo 1.

61 *Ibid.*, art. 7.

62 Para efectos de este Convenio se define como área protegida al área geográfica definida, terrestre o costera marina, la cual es designada, regulada y manejada, para cumplir determinados objetivos de conservación, es decir producir una serie de bienes y servicios determinados (conservación *in situ)*", *Ibid.*, Art. 9.

63 Convenio regional para el manejo de conservación de los ecosistemas naturales y forestales y el desarrollo de plantaciones forestales, Código Ambiental Internacional, Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, 2002, p. 215.

64 *Ibid.*, Art. 2.

65 Briceño, J.Overview Ministry of Natural Resources and the Enviroment, Commerce and Industry.2003.

66 Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 y sus reformas. Ver artículos 6 y 50.

67 Ley Orgánica de Ambiente No. 7554 del 4 de octubre de 1995.

68 También es conocido como "Patrimonio Natural del Estado", y está constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, las áreas declaradas inalienables, las fincas inscritas a su nombre y las pertenecientes a las municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresan a formar parte de su patrimonio. Se caracterizan por ser inembargables e inalienables, su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por esos terrenos es imprescriptible.

69 Los terrenos privados cubiertos por bosque están sometidos a varias limitaciones; el propietario o poseedor está sujeto a las disposiciones de la ley, reglamento y, dependiendo de la actividad, a los principios, criterios e indicadores que se encuentran en el Decreto No. 30763- MINAE para el manejo forestal y certificación de bosques primarios, publicado en la Gaceta del 29 de octubre de 2002, y al Decreto No. 27988- MINAE para el manejo forestal sostenible de bosques secundarios y la certificación forestal en Costa Rica, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 29 de octubre de 1999. Entre las actividades que se encuentran limitadas, figuran: Cambio de uso de suelo (Art. 19); Permisos con planes manejo en bosques:.su aprovechamiento será posible únicamente si cuentan con un plan de manejo que especifique el impacto que pueda ocasionar sobre el ambiente, debidamente aprobado por la Administración Forestal del Estado (A.F.E.) de conformidad con los criterios de sostenibilidad certificados, conforme a los principios y procedimientos que se establezcan en el reglamento de la presente ley para ese fin. Tala de árboles: se requiere autorización dependiendo de la cantidad, del Consejo Regional Ambiental o de la Administración Forestal del Estado; Exportación de madera en trozos o escuadrada: está prohibida expresamente; Movilización de madera en trozas, escuadrada o aserrada: para ello es necesario contar con un distintivo y una guía de transporte emitida por la A.F.E., por el encargado de la Municipalidad o el Consejo Regional cuando corresponda. En el caso de la madera aserrada deberá además respaldarse en una factura de venta o de aserrío, salvo cuando se aserré directamente por el propietario de la madera en cuyo caso deberá aportar el certificado de origen que compruebe su legitimidad; Quemas: La ley declara de interés público la prevención y extinción de incendios forestales, por lo que nadie podrá realizar quemas en terrenos forestales ni aledaños a ellos, sin haber obtenido permiso de la A.F.E., de lo contrario se le aplicará lo dispuesto por el Código Penal.

70 Constitución Política de la República de El Salvador de 1983 y sus reformas. Ver artículos 113 y 117.

71 Ley Forestal de El Salvador, Decreto Legislativo No. 852, publicada el 17 de junio de 2002. Art. 1

72 *Ibid.*, Art. 3 y 4.

73 Constitución Política de la República de Guatemala de 1983 reformada por Acuerdo legislativo No. 18-93 del 17 de Noviembre de 1993. Ver artículos 64, 97 y 126.

74 Ley Forestal de Guatemala. Decreto 101-96, publicado en el Diario Oficial el 4 de diciembre de 1996

75 Constitución Política de Honduras de 1982 y suu reformas. Artículos 340 y 145.

76 SICA. Country Profile on Enviroment Honduras.2002

77 Constitución de Nicaragua de 1987 y sus reformas. Artículos 60 y 102.

78 Reglamento Forestal (Decreto No. 45-93) publicado en "La Gaceta" Diario Oficial No.197, del 19 de octubre de 1993.

79 Publicada en La Gaceta No.102 de 3 de junio de 1998.

80 Constitución Política de Panamá de 1972 y sus reformas. Ver artículo 116.

81 Ley Nº 1 del 3 de febrero de 1994. Art. 1

82 *Ibid.*, Art. 2.

83 *Ibid.*, Art. 14.

84 *Ver Segundo Informe sobre Desarrollo,Op.cit.,* pp.360-363; y http://www.alertanet.org/dc-aresiovl-pa.htm

85 Grünberg, 2002.

86 Vásquez Rodríguez, A., *Producción Forestal, Fundamentos,* Antología, Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica, 1999, p. 94.

87 Decreto Ejecutivo Nº 27800- MINAE del 16 de marzo de 1999, Art. 1.

88 *Proyecto Estado de la Región*,Op.cit., 2002.

89 Grünberg, *Op.cit.*

90 *Proyecto Estado de la Región*,Op.cit., 2002.

91 *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano, Op. cit.*, p. 360.

92 Texto disponible en: http://www.gtz.de/indigenas/espanol/instrumentos-internacionales/oit-169.htm

93 *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano, Op. cit.*, pp.199-201.

94 Texto disponible en: http://www.ccad.ws/documentos/doc2003.php.Estrategia Forestal Centroamericana.

Capítulo VII

Agua

Introducción

La gestión racional del agua es uno de los principales retos de Centroamérica. El derecho ambiental no es ajeno a los problemas de gobernabilidad que se enfrentan ocasionados por contaminación, sequía y desertificación. Si bien todos los países de la región cuentan con regulaciones de aguas que provienen del derecho Romano en el que el agua *(agua proflues)*, el agua corriente, era considerada cosa común o pública, estas leyes datan en algunos casos de más de cincuenta años atrás y en la actualidad hay una gran efervescencia en la creación de leyes más modernas que satisfagan las necesidades de una población en crecimiento.[1]

En el presente capítulo se analiza el desarrollo del Derecho Internacional del Agua. Se analizan los principales instrumentos internacionales que tratan de manera especial el tema, incluyendo, entre otros, el concepto de cuenca hidrográfica internacional y el de manejo integrado del recurso hídrico. Se señalan las preocupaciones que la comunidad internacional tiene ante la crisis que ha comenzado a experimentar el planeta y especialmente hace referencia a los esfuerzos para paliar el problema de la cantidad y calidad del agua para todos los usuarios, incluyendo a la naturaleza misma.

Un enfoque especial se le da a la región centroamericana, que no escapa a la realidad mundial pese al potencial hídrico que la caracteriza. Se señala la situación de cada uno de los países de Centroamérica y los retos que enfrentan como el de mejorar la gobernabilidad del agua, la distribución y la calidad. Se apunta a los esfuerzos que la sociedad civil y las instituciones públicas a nivel nacional y regional empiezan a realizar para revertir la situación y promover entonces un manejo integrado de los recursos hídricos.

Se resalta el tema de la normativa jurídica sobre los humedales, ecosistemas que proporcionan grandes beneficios e importantes usos a la humanidad, y que sin embargo, han sido tradicionalmente menospreciados. A partir de la Convención de Ramsar se pretende demostrar la necesidad de conservarlos y hacer de ellos un uso racional. En forma particular, se analiza la situación de los humedales en Centroamérica tomando en consideración que gran parte de la población de la región depende de estos ecosistemas para su subsistencia.

1. El Derecho Internacional del Agua

El agua es un recurso natural que tiene una intrínseca importancia jurídica:[2] es un líquido necesario para el desarrollo de la vida, y su uso por parte del ser humano es también indiscutible. No es posible hacer referencia en este capítulo a la importancia del recurso hídrico para las diferentes civilizaciones y tampoco se podrían analizar las regulaciones que han existido sobre el agua a través de la historia. De todas maneras, sería prácticamente imposible sostener que haya existido un grupo humano que no haya reconocido su valor.

El origen y desarrollo del Derecho Internacional del Agua tiene una serie de características que lo diferencian de otras regulaciones sectoriales que surgen también del Derecho Ambiental Internacional: "La fuente primaria y principal del derecho de las aguas internacionales no son grandes tratados multilaterales y sistemas de tratados o tratados marco que se han desarrollado posteriormente y ejecutado por medio de protocolos.

Lo que llamamos derecho internacional del agua es más bien el resultado de diferentes desarrollos en la práctica de los Estados. (...) Otros factores que conformaron el derecho internacional en esta área fueron las actividades de asociaciones legales internacionales.[3] (...) Además, se han tomado importantes decisiones por los tribunales internacionales o por tribunales de arbitraje internacional, en el campo del derecho internacional de aguas."[4]

Señala la CEPAL que "Desde el punto de vista histórico-jurídico, el derecho internacional del agua ha venido desarrollándose como tal desde la segunda mitad del siglo XVIII. Su evolución se ha visto enriquecida por múltiples factores. El aumento de actividades a reglamentar al existir varios posibles usos de los cuerpos de agua, y la consecuente necesidad de los distintos estados de hacer compatible su gestión, en tanto unidades naturales, son algunas de esas variables."[5] La preocupación por el acceso, uso, calidad[6] y conservación del agua, ha estado presente de forma genérica en instrumentos internacionales que propugnan un manejo integrado de los recursos naturales, y específicamente han sido también el tema principal de muchos de éstos.

Los diferentes usos del agua han determinado la evolución del Derecho Internacional del Agua. En términos generales, los usos del agua pueden ser divididos en consuntivos y no consuntivos. Entre los consuntivos pueden mencionarse el agrícola, el doméstico y el industrial, como así también el almacenamiento de agua. Los usos no consuntivos son aquellos vinculados con la navegación, las comunicaciones y los valores ambientales, estéticos o recreacionales. Históricamente, los usos consuntivos prevalecieron sobre los no consuntivos.

En el Siglo XIX y comienzos del XX, surge en Europa el interés por la liberalización de los cursos de agua internacionales,[7] especialmente con fines sociales y comerciales, y en consecuencia se consagra el principio de la libertad de navegación.[8] Luego se descubren otros usos distintos a la navegación -por ejemplo el riego y el aprovechamiento hidroeléctrico (Convenio de Ginebra, 1923), actividades que poco a poco fueron reguladas a través de acuerdos bilaterales.[9]

Incluso en ese período aparecen distintas teorías sobre la utilización de los cursos de agua internacionales por parte de los Estados:[10]

Teoría de la Soberanía Territorial Absoluta: según la cual los estados son soberanos de hacer lo que les plazca con las aguas ubicadas dentro de su territorio. Esta teoría, que pasó a la historia con el nombre de Doctrina Harmon (por el fiscal general de los Estados Unidos) se dio a conocer con motivo de la disputa originada entre México y Estados Unidos por la desviación de las aguas del Río Grande por parte de éste último, pero tuvo muy poca aplicación práctica.

Teoría de la Integridad Territorial: se inspira en el principio anglosajón de los derechos de los Estados ribereños *(riparian rights)* y según la cual los Estados ubicados aguas abajo tienen derecho a un flujo natural del curso de agua.

Teoría del Uso Equitativo y Razonable: se basa en una igualdad de derechos y una soberanía compartida e implica un balance de intereses que contemple las necesidades y los usos del agua de parte de todos los Estados ribereños.

Teoría del Manejo Conjunto: traduce a la práctica el concepto de comunidad de intereses, se extiende más allá del uso equitativo y razonable, incluyendo la posibilidad de un desarrollo integrado y de una regulación conjunta del río y su ecosistema, pudiéndose complementar con el establecimiento de órganos supranacionales.

El Derecho Internacional del Agua recibe un impulso fundamental a partir de las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de los Ríos Internacionales, adoptadas en 1966, por la Asociación de Derecho Internacional (en adelante ILA[11]), que introducen el concepto de cuenca hidrográfica internacional.[12] Esta terminología implica un nuevo enfoque sobre la utilización de los recursos hídricos: los cuerpos de agua muchas veces se caracterizan por ser geográficamente internacionales, lo cual tiene consecuencias políticas de gran importancia pues se requiere el esfuerzo conjunto de dos o más países para la utilización razonable y equitativa de los recursos naturales compartidos.[13]

Ya no sólo se considera la importancia del curso de agua en forma aislada; por el contrario, el concepto de cuenca hidrográfica internacional incluye una serie de factores, además del aspecto hidrológico, como por ejemplo su geografía, el clima y la diversidad biológica, los cuales tienen un gran impacto socio-económico para los Estados que comparten la cuenca hidrográfica, especialmente para la población que la utiliza directamente.[14]

A partir de las Reglas de la ILA, la comunidad internacional reconoció la necesidad de actuar globalmente, y es por medio de la Asamblea General de la ONU que se encarga ya en 1970, a la Comisión de Derecho Internacional (CDI), la codificación del derecho internacional aplicable a las cuencas hidrográficas.[15] Además, comienza a tratarse el tema del agua de manera frecuente y -en algunos casos como aspecto medular- en las posteriores reuniones internacionales.

Así, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano define los recursos naturales, incluyendo el agua; y enfatiza en la necesidad de un manejo integrado, principalmente de los compartidos: el Principio 13 de la Declaración de Estocolmo señala: "A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente

humano en beneficio de su población."[16] Por su parte, el Principio 21 dice: "De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional."[17]

El crecimiento desmesurado de la población humana y su acción industrial y agrícola, ha provocado una importante presión sobre el recurso hídrico: no sólo por ser ya escaso en mucho lugares,[18] sino además por su contaminación. Se hizo evidente la necesidad de promover una gestión integral de los recursos hídricos y del manejo de suelos, y en consecuencia -a principios de 1992- se convocó la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, la cual adoptó la Declaración de Dublín, en la cual destacan cuatro principios rectores:

Principio No. 1: El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente.

Principio No. 2: El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles.

Principio No. 3: La mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, la gestión y la protección del agua.

Principio No. 4: El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos a los que se destina y éste debería reconocérsele.

En definitiva se hace necesario reconocer la vulnerabilidad del recurso hídrico. La participación de todas las personas y la implementación inmediata de políticas institucionales son tareas fundamentales para lograr una gestión integral del agua que permita su mejor aprovechamiento y evite el desperdicio: un manejo que procure la conservación y protección del recurso hídrico, al cual se empieza a reconocer además como un bien económico, permitirá alcanzar un más alto grado de desarrollo sostenible.

Todos los seres humanos tienen el derecho fundamental de acceso al agua. Garantizar el abastecimiento de agua en el futuro, disminuyendo considerablemente la contaminación del recurso hídrico, deben ser los objetivos inmediatos de los esfuerzos y por lo tanto, el destino de importantes inversiones de capital financiero y humano.

Inmediatamente después de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, el 17 de marzo de 1992, en Helsinki, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas adopta el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales.[19] Este documento es el resultado de un esfuerzo de carácter regional (ya que tiene aplicación en ciertos estados de Europa, Asia Central y América del Norte) con un enfoque holístico; remarca la importancia de la cooperación entre los países involucrados para adoptar de manera armónica las medidas necesarias que puedan prevenir, controlar y reducir cualquier

impacto transfronterizo, así como también implementar otras medidas en favor de la protección y uso racional y equitativo del medio ambiente (por ejemplo utilizar la mejor tecnología disponible; realizar evaluaciones de impacto ambiental; elaborar planes de emergencia; prevenir la contaminación accidental y asistencia mutua en situaciones críticas).[20]

Señala el Artículo 2.2: "Las Partes tomarán, en particular, todas las medidas necesarias para:
a) Prevenir, controlar y reducir la contaminación de las aguas que cause o pueda causar un impacto transfronterizo.
b) Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen para la ordenación ecológicamente equilibrada y racional de las aguas, la conservación de los recursos hídricos y la protección del medio ambiente.
c) Garantizar que las aguas transfronterizas se utilicen de forma razonable y equitativa, teniendo en cuenta especialmente su carácter transfronterizo, en el caso de actividades que causen o puedan causar un impacto transfronterizo.
d) Garantizar la conservación y cuando sea necesario, la restauración de los ecosistemas."[21]

Por su parte, el artículo 2.5 establece el deber de regirse por los principios de precaución, el principio de "el que contamina paga" y el derecho de las generaciones futuras.[22]

La Organización de las Naciones Unidas, que ya en 1977, había celebrado la Conferencia del Agua en Mar del Plata,[23] en la Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, aborda nuevamente el tema del recurso hídrico. La Agenda 21, en su Sección II (Conservación y Gestión de los recursos), dedica el Capítulo 18, al recurso de agua dulce.[24] Distingue las áreas de mayor interés y elabora, para cada una de ellas, programas que incluyen: bases para la acción, objetivos, actividades y medios de ejecución. Estas son:

- Ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos;
- Evaluación de los recursos hídricos;
- Protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos;
- Abastecimiento de agua potable y saneamiento;
- El agua y el desarrollo urbano sostenible;
- El agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenibles;
- Repercusiones del cambio climático en los recursos hídricos.

Además, reitera la necesidad de mantener el suministro de agua de buena calidad, para lo cual es indispensable hacer un aprovechamiento pleno, ordenado, integral y multisectorial del recurso hídrico.

La protección del agua dulce contra la contaminación y la utilización racional de las aguas transfronterizas son actividades que requieren de cooperación internacional.[25] Precisamente, para fomentar, coordinar y controlar las medidas implementadas por la Agenda 21, el ECOSOC crea en 1993, la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS); ésta se ha mantenido vigilante de la problemática del agua en sus diferentes sesiones.

La Comisión de Derecho Internacional continuó realizando su labor encomendada desde 1970 y veinticuatro años después presenta un borrador de artículos sobre el derecho de uso de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación. Explica Barandat que siendo evidente que muchos países no estaban dispuestos a aceptar limitaciones con respecto a sus objetivos y posibilidades de desarrollo, la única opción para lograr un acuerdo vinculante era estableciendo en éste estándares mínimos: el Borrador de Artículos de 1994, confirmaba los principios básicos de uso sostenido y la exigencia de minimizar daños.[26] Aún así, fue necesario continuar con las negociaciones en la Comisión Jurídica de la Asamblea General de la ONU, ya que los Estados se resistían a la utilización del concepto de cuenca hidrográfica, y seguían insistiendo en defender a ultranza sus intereses particulares, incluso se polarizaron dos grupos: países de los cursos superiores y países de los cursos inferiores.

Luego de fuertes discusiones e intereses políticos encontrados, la Asamblea General de la ONU aprobó, el 21 de mayo de 1997, el texto de la Convención sobre el Derecho de Uso de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación (Convención de Nueva York).[27]

La Convención de Nueva York tiene una serie de características que necesariamente deben señalarse: primeramente sustituye el concepto de cuenca hidrográfica por el de curso de agua internacional ("sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común, algunas de cuyas partes se encuentran en estados distintos").[28]

Por otra parte, los Estados del curso de agua deben seguir una serie de principios fundamentales del Derecho Ambiental Internacional:

- Utilización equitativa y razonable;[29]
- Prevención;[30]
- Cooperación;[31]
- Información y consulta en las relaciones transfronterizas;[32]
- Preservación y Protección del Medio Ambiente;[33]
- Información y ayuda en emergencias ambientales;[34]

En la actualidad no se ha alcanzado el número mínimo necesario de Estados que se adhieran a la Convención para que ésta pueda entrar en vigor.[35]

"La historia de esta convención deja claro una vez más que los procesos económicos de globalización avanzan más rápidamente que el derecho internacional.

La aprobación de la convención por parte de la Asamblea General no ha terminado por lo tanto con las cuestiones y los conflictos en relación con el uso de las aguas transnacionales. Pareciera que el principio del "derecho del más fuerte" no ha perdido básicamente su atractivo. Por lo tanto cabe prever que en cada gran cuenca, por lo menos uno de los países no se adherirá a la convención. Por ello son necesarios vastos esfuerzos internacionales para garantizar la puesta en práctica política de los estándares básicos de la convención y motivar

a diferentes usuarios con diversos intereses, niveles de desarrollo, condiciones sociales y capacidad de imposición para un uso sostenido e igualitario del recurso agua."[36]

La comunidad internacional ha tenido entonces que formular nuevas propuestas que sean aceptadas por los Estados y que por lo tanto puedan ser políticamente vinculantes. En 1995 se adoptó el Borrador del Pacto Internacional sobre Ambiente y Desarrollo, elaborado por el Consejo Internacional de Derecho Ambiental y patrocinado también por la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN. El documento fue debidamente revisado por expertos en la materia, tomando en consideración todo lo relacionado con los diferentes convenios que sobre el medio ambiente y el desarrollo se habían negociado y concertado hasta la fecha, a nivel regional y global.[37]

El texto actualizado fue presentado a los Estados miembros de las Naciones Unidas con ocasión de la 54 Sesión de la Asamblea General de la ONU, el 17 de noviembre de 1999. Sobre los recursos hídricos en particular, el artículo 19, promueve la adopción de medidas que permitan la conservación y su manejo, para asegurar así la disponibilidad de la cantidad y calidad del agua necesaria para las necesidades básicas del ser humano (propósito antropocéntrico) y el funcionamiento adecuado de los ecosistemas acuáticos (propósito ecocéntrico).[38] El artículo 34, trata el tema de los recursos naturales transfronterizos: adquiere carácter prioritario el deber de cooperar en forma bilateral o multilateral, así como la necesidad de manejar de forma integral el recurso natural transfronterizo como unidad ecológica.[39]

En el nuevo milenio, se han desarrollado varias reuniones de alto nivel que generaron propuestas de buena voluntad pero de difícil cumplimiento. Para intentar tener mayor efectividad, se ha recurrido a una propuesta más concreta: el paradigma del Manejo Integrado de Recursos Hídricos (MIRH).[40]

"El MIRH es un proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales."[41] Esta propuesta de gestión integrada del recurso hídrico, que intenta demostrar la interrelación del agua con los otros recursos naturales, la economía, la sociedad y la naturaleza, requiere para ser efectiva, la actualización de la legislación y con esa finalidad propone la creación de una normativa jurídica especial para el agua, superando así la visión sectorial que ha sido característica. A nivel institucional, para poder aplicar las políticas propuestas de forma coordinada, cada país, según su realidad socio-económica, debe reorganizar las competencias administrativas y jurisdiccionales relacionadas con el recurso hídrico.

Lo anterior sólo puede conseguirse si existe voluntad política de los Estados y además una activa participación de todas fuerzas de la sociedad civil, especialmente aquellos grupos que tengan un interés directo, procurando que sus acciones se reflejen a nivel local, nacional, regional y global.[42]

Por su parte, estrechamente ligado con el MIRH, y siguiendo una petición nacida del I Foro Mundial del Agua (Marrakech, 1997), la UICN lideró el esfuerzo por elaborar una nueva perspectiva sobre el recurso hídrico para el nuevo milenio: la Visión Mundial del Agua. Uno de sus componentes es la Visión del Agua y la Naturaleza que desarrolla la necesidad del manejo integrado y sostenible del agua dulce y ecosistemas conexos para la seguridad social, económica y ambiental del planeta.

"El desarrollo sostenible y cuidar la tierra constituyen la base de la Visión del Agua y la Naturaleza. Esto conlleva asegurar que el desarrollo humano satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad para que generaciones futuras satisfagan las propias. También significa mejorar la calidad de la vida humana siempre viviendo dentro de la capacidad de los ecosistemas de sustento. Los componentes económicos, sociales y ambientales del sistema global están estrechamente vinculados entre sí. El deterioro de uno de ellos afecta las condiciones de los otros dos. El deterioro ambiental conduce ineluctablemente a la disminución de la seguridad social y económica. La pérdida de seguridad social y económica, a su vez, hace que continúe el deterioro ambiental, con lo que se inicia una espiral descendente de deterioro ambiental, pobreza y perturbaciones sociales. Comprender y aceptar la dependencia mutua entre personas y ecosistemas constituye el punto de partida para cambiar las formas de gestionar los recursos hídricos en el futuro."[43]

En el 2001, en la ciudad de Bonn, se organizó la Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce.[44] Se integraron perspectivas de género, así como la importancia del recurso financiero, en las estrategias para un manejo equitativo y sostenible del agua dulce; trabajando en grupos temáticos se elaboraron recomendaciones para la acción y se cerró el evento con una Conferencia Ministerial.

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible define el manejo integrado del agua como área clave y crucial para conseguir los objetivos de erradicación de la pobreza, seguridad alimentaria, ambiente sostenible seguro y mejorar las condiciones de salud.[45]

A finales del 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, hizo notar que el derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida en dignidad humana. Es un pre-requisito para la realización de otros derechos humanos.[46]

El 2003 fue proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el Año Internacional del Agua Dulce, una oportunidad propicia debido a la gran cantidad de actividades que se organizaron, pero principalmente debido al III Foro Mundial del Agua y la Declaración Ministerial de Kyoto, de impulsar nuevamente y confirmar una vez más los esfuerzos y estrategias que la comunidad internacional plantea para concretar un manejo integrado de los recursos hídricos.[47]

Es importante remarcar que en esta evolución del Derecho Internacional del Agua, impulsado por la nueva concepción de la gestión integrada de los recursos hídricos, se ha empezado a reconocer no sólo el valor económico del agua para usos domésticos, agrícolas e industriales, y el valor de los bienes que ella genera, sino también la existencia de otro usuario del agua, es decir, los ecosistemas. El medio ambiente por sí mismo, requiere y hace uso de los recursos hídricos.[48]

Los ecosistemas acuáticos, y la biodiversidad que albergan, necesitan cantidad y calidad de agua para sobrevivir, preservar su valor intrínseco, mantener los procesos hidrológicos y biológicos, y continuar ofreciendo sus beneficios (bienes y servicios esenciales, muchas veces intangibles) a la humanidad.[49] Los humedales, como zonas de interacción entre las aguas continentales[50] y las aguas de mar,[51] son un ejemplo claro de la anterior afirmación.

"En forma simplificada puede decirse que estos ecosistemas dependen no tanto de las aguas del mar y de los ríos o lagos que en éstos desembocan sino de las resultantes de la interacción de las mencionadas en un equilibrio caracterizado por la cantidad suficiente y la buena calidad de ambas."[52] El volumen y la calidad del agua necesaria para mantener las funciones esenciales de los ecosistemas acuáticos y sus beneficios, se ha definido como "caudal ecológico".[53]

La regulación jurídica sobre los caudales ecológicos es todavía una labor incipiente.[54] En este tema intervienen aspectos e intereses multidisciplinarios, además deben tomarse en consideración las circunstancias propias de cada localidad, país o región; por todo lo anterior es difícil concertar un acuerdo de alto nivel. Ello no obstante, deben continuarse promoviendo políticas institucionales y elaborando legislación nacional e internacional con la finalidad de conciliar de manera adecuada la utilización de los recursos hídricos por parte del medio ambiente y el ser humano; que en definitiva están estrechamente relacionados.[55]

2. El Agua en Centroamérica

La disponibilidad de un adecuado suministro de agua es considerada crítica para las áreas de salud pública, desarrollo económico y para un ambiente saludable, siendo uno de los desafíos más urgentes a ser confrontados por la comunidad internacional.

El crecimiento poblacional, los acelerados cambios en el uso de la tierra y el incremento de la contaminación, así como la creciente competencia por el recurso hídrico entre los varios sectores usuarios y más allá de las fronteras nacionales, requieren de nuevos y coordinados enfoques para el manejo de los recursos hídricos, así como la adopción de las mejores prácticas de gestión en todos los sectores. Además, hay necesidad de inversiones en infraestructura, de reformas institucionales y legales, de formación de capacidades y de una amplia discusión, formulación y adopción de un enfoque integrado para el manejo de los recursos."[56]

Los anterior describe una realidad mundial, que se agudiza en América Latina y el Caribe. Se ha hecho evidente que la situación del recurso hídrico en la región es crítica[57] y, por lo tanto, se hacen necesario esfuerzos coordinados en diferentes frentes y niveles, para contrarrestar los problemas que se presentan con el agua.[58]

Centroamérica vive esta realidad e intenta organizarse para enfrentarla. La región centroamericana para asegurar la disponibilidad y calidad del agua debe realizar una serie de acciones que no pueden postergarse. El potencial de los recursos hídricos existe; sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible establecer una política integral de manejo que cubra las necesidades de una población que aumenta muy rápidamente;[59] por otra parte, la práctica de las actividades de agricultura, industria, urbanización e incluso turismo, no son generalmente las más adecuadas y están causando serios daños al ambiente, en especial a los ecosistemas acuáticos.

Durante varias décadas los países han sufrido una difícil situación socioeconómica que ha impedido un desarrollo equilibrado. Ello conlleva una serie de variables que deben tomarse en consideración para lograr una gobernabilidad eficaz del agua.[60]

El compromiso debe ser de todos los centroamericanos. Lo primero es reconocer que el agua no es un recurso inagotable, y que por lo tanto tiene valor social y económico. Se requiere voluntad política para modernizar la legislación[61] y reestructurar aquellas instituciones públicas que, a nivel nacional y regional, se encargan del recurso hídrico. La finalidad última debe ser aprovechar en forma integral y equitativa el agua entre todos los usuarios, incluyendo el medio ambiente.

El proceso de integración centroamericana ha realizado interesantes esfuerzos en este sentido. En 1994, se elaboró la Carta Centroamericana del Agua, producto de la reunión sobre "Gestión Integrada de los Recursos Hídricos del Istmo Centroamericano", llevada a cabo en la sede del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), Guatemala.

También ese año se celebra en Managua, Nicaragua, la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, donde se firma la "Alianza para el Desarrollo Sostenible", ALIDES;[62] cuyos principios van a permitirle a la CCAD elaborar el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA).[63]

En mayo de 1996, se realiza en Costa Rica la Conferencia sobre Evaluación y Estrategias de Gestión de Recursos Hídricos en América Latina y El Caribe. Convocada en asociación con el Banco Interamericano de Desarrollo, se lleva a cabo como consecuencia del interés de la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas y la Organización Meteorológica Mundial (OMM), por mejorar los conocimientos sobre los recursos hídricos y su gestión.[64] Los resultados principales de la Conferencia fueron la Declaración de San José, compilada por los participantes de la Conferencia, y el "Plan de Acción para la Gestión y Evaluación de Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe".

En 1997, la CCAD conjuntamente con el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH), elaboró una propuesta de Plan Centroamericano para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos (PACADIRH), entendido como un grupo de estrategias y acciones que orienten y armonicen el desarrollo conjunto de la riqueza hídrica de que goza el istmo centroamericano, en armonía con los principios de desarrollo sostenible.[65]

Otra actividad de importancia fue el Taller Centroamericano del Agua, también realizado en San José, Costa Rica, en 1998: reconociendo el mal aprovechamiento del recurso hídrico en la región, y luego de un nuevo intercambio de información y experiencias, se identificaron estrategias y mecanismos de gestión ambiental contenidas en la Declaración Centroamericana del Agua.

En el nuevo siglo, además de los Foros de los Ministros y Presidentes del SICA, se han realizado, entre otros, talleres regionales como los "Diálogos sobre Gobernabilidad"[66] y reuniones para definir la Agenda Regional del Agua (Costa Rica, 2001); realizados por la Asociación Mundial del Agua (GWP por sus siglas en inglés), así como talleres sobre Agua y Naturaleza apoyados por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN). Estas y otras organizaciones no gubernamentales han ayudado ha impulsar la agenda del agua en la región. Durante la última década, los países centroamericanos han suscrito gran cantidad de instrumentos internacionales y regionales para la protección del medio ambiente. Cada vez con mayor claridad

incluyen los elementos del paradigma de Manejo Integrado de los Recursos Hídricos, especialmente cuando se trata de cuencas hidrográficas transfronterizas.[67] A nivel nacional también son evidentes los esfuerzos: cada país creó un Ministerio del Ambiente; la legislación nacional se va adaptando y empieza a sistematizarse con la aprobación de leyes marco. La tutela constitucional al medio ambiente de los Estados centroamericanos, tiene características generales: se tiende hacia el reconocimiento del derecho a disfrutar de un ambiente sano como un derecho humano y se promueve la utilización racional de los recursos naturales.[68]

Seguidamente se analiza la situación del recurso hídrico en cada uno de los países de Centroamérica.[69]

2.1 Belice

La responsabilidad en el manejo y provisión de agua y saneamiento en el nivel sectorial es compartida por varios ministerios, entre ellos, los siguientes: Recursos Naturales, Obras Públicas, Energía, Salud y Ambiente. Sin embargo, "…hay muchas áreas grises en que las responsabilidades no están claramente definidas, resultado en duplicaciones y deficiencias…" (CEPIS, 1995).

A lo largo de los últimos años la principal legislación relacionada con el manejo de recursos hídricos de Belice ha sido esta:

- Water and Sewerage Ordinance, Chapter 185, 1971
- Water Industry Act, Chapter 222, 1993
- Water and Sewerage Sanitary Instrument, No. 29 of 1982
- Environmental Protection Act, No. 22 of 1992
- Public Health Ordinance, Chapter 31, 1943
- National Lands Act, No. 83 of 1992

El agua se puede usar en dos formas: uso común, para necesidades humanas, sin utilizar equipos, sin alterar cursos ni fuentes; y uso especial, con beneficios sociales o económicos, donde se incluye el uso doméstico, agrícola, hidroeléctrico, turístico, industrial y otros.

2.2 Costa Rica

La Ley de Aguas es de 1942. Las disposiciones jurídicas que afectan al agua están presentes en la legislación vigente: constitucional, civil, penal, sanitaria, administrativa y especialmente a partir de los años 90, en la legislación ambiental, lo que pone en evidencia la dispersión jurídica e incluso, la complejidad de organizar en un solo cuerpo legal las disposiciones que permitan una gestión responsable y sostenible del recurso hídrico.

El marco jurídico centraliza en el Ministerio de Ambiente y Energía, en el Ministerio de Salud y en algunas instituciones autónomas del Estado la gestión sobre el recurso hídrico.

A inicios del año 2002, existían tres proyectos de Ley de Aguas en la Asamblea Legislativa y en todos ellos fue incluido, con diferente profundidad en el abordaje, la descentralización de la administración del agua y la conformación de estructuras locales. A la fecha hay un único

texto en discusión, que ya fue sometido a consulta pública, el Proyecto de Ley #14585, del 7 de enero del 2004[70], hecho bajo la óptica de gestión integrada del recurso hídrico.

La propuesta ha sido analizada, entre varios, por expertos, instituciones autónomas especializadas, bancos del Estado, las universidades estatales, los municipios, la Federación de Organizaciones Conservacionistas (FECON), el Instituto Nacional de Biodiversidad y ciudadanos interesados.

2.3 El Salvador

Partiendo de la Constitución Política que declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en general, hay varias leyes y normas que presentan mandatos relacionados con el manejo de los recursos hídricos, entre ellos, los siguientes:

- El Código Municipal (competencia municipal en el manejo de los recursos naturales);
- El Código Penal establece penas al que contamine, envenene, adultere o corrompiere de modo peligroso, los recursos hídricos;
- El Código de Salud (calidad de agua, control de vertidos, zonas de protección);
- La Ley de Riego y Avenamiento (extracción de agua para riego);
- La Ley de la Administración de Acueductos y Alcantarillados, ANDA (regula la extracción de agua);
- La Ley de Creación de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (le da estos derechos sobre el uso del agua para generación de energía);
- La Ley sobre Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (usos del agua: consumo humano, riego, industriales, comerciales, hidroeléctrica, pesca, usos comunes, etc.);
- El Reglamento sobre la Calidad del Agua, el Control de Vertidos y las Zonas de Protección (Decreto No. 50, 1987);
- La Ley de Creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (asigna concesiones de agua para hidroelectricidad, sin tomar en cuenta los demás usuarios.);
- La Ley del Medio Ambiente otorga competencia en la prevención y control de la contaminación al Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, junto al Ministerio de Salud Pública.

La Ley de Medio Ambiente se aprobó en 1998, de 116 artículos, y es la que tiene la mayor cantidad de normas y regulaciones en materia de recursos hídricos, es con esta Ley que se creó el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. El Salvador no tiene en la corriente legislativa algún proyecto de ley en relación con la gestión integrada de recursos hídricos. Existen varias leyes que se relacionan con ellos.

2.4 Guatemala[71]

El régimen de aguas en Guatemala tiene como principio constitucional, (Art. 127) que todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Sujeta el aprovechamiento, uso y goce a los procedimientos establecidos por la ley, de acuerdo con el interés social.

La Constitución de la República promulgada en 1985, contempla el aprovechamiento de las aguas de los lagos y ríos, especialmente, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de otra naturaleza y para su utilización prioritaria al servicio de las comunidades y no de personas particulares, obligando a los usuarios a reforestar sus riberas, cauces y lugares aledaños a fuentes de agua, ya que estos sitios gozan de protección especial. (Art. 126 a 128). Aunque la Constitución Política en su artículo 127, manda la emisión de una ley específica; a la fecha (2004), recién se presentó un Proyecto de Ley en el Congreso.

La propuesta de Ley General de Aguas presentada el 30 de agosto del 2004, fue considerada como prioritaria por los partidos políticos en el marco de su foro permanente y fue incluida en al Agenda Nacional compartida.[72]

La Iniciativa de Ley ha sido sometida al conocimiento de la sociedad guatemalteca: "Los diputados al Congreso de la República que presentaron la iniciativa de Ley General de Aguas se reunieron ayer con miembros de la sociedad civil organizada y no organizada, para presentarles los pormenores de su propuesta, con el objeto de iniciar un proceso de consulta con la población guatemalteca".[73]

Establece la iniciativa que la propuesta de Ley se basa en los principios de equidad social, eficiencia económica, sostenibilidad ambiental, se ampara en garantías constitucionales y el paradigma de la GIRH. Señala también que los principios toman varios criterios, entre ellos, sociales, hidrológicos, económicos y administrativos.

2.5 Honduras

La Ley que en la actualidad se aplica en Honduras es la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales, del 9 de abril de 1927, y se pretende sustituir cuando se apruebe una nueva ley.

En el 2003, Honduras aprobó la Ley de Agua Potable y Saneamiento indicando que la prestación de estos servicios se realizara bajo los principios de calidad, equidad, solidaridad, continuidad, generalidad, respeto ambiental y participación ciudadana. Se da prioridad sobre cualquier otro uso al abastecimiento de agua para consumo humano y se le da preferencia a las Municipalidades sobre el derecho del uso al agua. Este proyecto enfatiza temas específicos de agua potable y saneamiento y no se puede considerar como una ley de agua que trate el tema en forma integral.

La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), presentó ante la Comisión de Ambiente del Congreso de la República, en noviembre de 1998, la propuesta de Ley General de Aguas. Aproximadamente un año después, esa Comisión pidió a la Plataforma del Agua de Honduras (PAH) su apoyo. La PAH, con el concurso de técnicos y especialistas locales e internacionales, elaboró un borrador de propuesta de Ley, que actualmente está en proceso de consulta.[74]

2.6 Nicaragua

Nicaragua no cuenta con una Ley de Aguas todavía y las disposiciones vigentes no conforman un conjunto coherente de legislación que la sustituya, ya que éstas han sido dictadas en períodos diferentes y con objetivos distintos a la regulación integral del recurso.

Se encuentran enunciados algunos principios y normas comunes de propiedad, protección y aprovechamiento de las aguas en la Constitución, la Ley General del Medio Ambiente y en la Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento, así como de algunas leyes, reglamentos y decretos de sectores usuarios. La Constitución Política de Nicaragua establece que los recursos naturales son patrimonio del Estado y que éste tiene la obligación de preservarlos y conservarlos.

En 1996, entró en vigor la Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, la cual confirma el dominio público de las aguas, en esa misma ley se establecen las bases para la administración de los recursos hídricos bajo el principio de autorización previa al uso, remitiendo a una ley especial (Ley General del Agua), todo lo relativo a su implementación y la definición de la autoridad competente.

La gestión del agua es llevada por varios entes del Estado, incluidos los municipios, que tienen mandatos que no son muy claros para ellos mismos, altamente variables y a menudo, se traslapan. Es así, como los distintos ministerios, instituciones autónomas y municipios cumplen con sus mandatos relacionados con los recursos hídricos y que están establecidas en sus leyes creadoras u orgánicas, que en este período de 25 años, han sido modificadas ampliamente, o que son impactadas por otras leyes especiales.

El país cuenta con una Comisión Nacional de Recursos Hídricos (CNRH / Decreto 49-94), creada como instancia de coordinación intersectorial para la planificación, estudio, inventario, regulación, supervisión, protección, aprovechamiento racional, conservación y control de los recursos hídricos, integrada por el MARENA, Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado (INAA), Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER), Instituto Nicaragüense de Energía (INE), MAGFOR, Ministerio de Salud (MINSA).

En el 2003, la Asamblea Nacional dictó la Ley 440, "Suspensión de Concesiones del Uso de Aguas", que suspende el otorgamiento de concesiones hasta que se elabore y se apruebe una Ley General de Aguas.

El Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) organizó cinco talleres con la sociedad civil, universidades, sector privado e instituciones del gobierno central, regional y municipal para discutir el anteproyecto de Ley,[75] que tiene por objeto regular la administración, el procedimiento de acceso al recurso hídrico, y la protección y conservación del recurso hídrico.[76]

2.7 Panamá

La Ley de Aguas vigente (Decreto Ley No.35, del 22 de setiembre de 1966) y sus modificaciones (Decreto No.55 de 1973 y el Decreto Ejecutivo No.70 de 1973), reglamentan el uso del agua y definen que son de orden público e interés social, en el que el uso más provechoso de las aguas es el que atañe a la salud pública.

Con la aprobación de la Ley No.41, de 1998 (Ley General del Ambiente), que derogó la Ley #21 y creó la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Esta La ley concede a la ANAM responsabilidades amplias en cuanto a manejo de recursos dentro de las cuencas hidrográficas, específicamente en los temas de a) evaluación del impacto ambiental, b) normas de calidad

ambiental, c) supervisión, control y fiscalización ambiental, d) uso de suelos, y e) recursos hídricos, entre otros. En cuanto a agua en general, sus responsabilidades se definen para la alteración de régimen, naturaleza, calidad y curso de las aguas, conservación y uso de interés social, conservación de los recursos hídricos, programas especiales de manejo de cuencas y la coordinación, junto con la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) del manejo sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Sobresale por tanto, que la rectoría del agua dentro de la cuenca del canal no le corresponde a ANAM y que es responsabilidad de ACP.

El Decreto Ley #2 de 1997, establece el marco regulatorio de las actividades de prestación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado sanitario. Cabe destacar que el referido Decreto otorga gran parte de su contenido a la incorporación del sector privado en la prestación de los servicios que actualmente ofrece el IDAAN: formas de gestión, modalidades de participación del sector privado y formalidades para el proceso de licitación y contratación.

Por otra parte, en 1994, se creó la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) por medio de una reforma Constitucional. La Ley Orgánica de la ACP, de 1997, le otorga a esta entidad la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la CCP, de tal forma que se garantice la operación del Canal y el abastecimiento de las poblaciones aledañas. Esta responsabilidad incluye el otorgamiento y registro de concesiones, la calidad del agua y monitoreo. La Ley #44 de 1999, da la definición de los límites y área de la CCP y en la cual se añadió la cuenca "occidental" a la llamada "cuenca tradicional" (oriental).

La ANAM es el organismo estatal que posee la atribución de la administración del recurso hídrico. Es una institución con amplio rango de acción y responsabilidad ambiental, que incluye a) la coordinación con todos los sectores que de una forma u otra influyen sobre las cuencas hidrográficas, b) administración del agua, medio ambiente y desarrollo de recursos naturales renovables, además del d) otorgamiento de concesiones de uso del agua, incluyendo el riego.

3. Humedales

La determinación del concepto de humedal ha sido un proceso complejo. Estas zonas, además de compartir características y elementos de ambientes terrestres y acuáticos, poseen también una serie de condiciones propias muy particulares. Por otra parte, la presencia de factores adicionales al aspecto científico -por ejemplo consideraciones sociales, económicas y políticas- pueden influir drásticamente en la definición de humedal.[77] Pese a ello, se reconoce que el concepto de humedal mayormente aceptado es el que se establece en el artículo 1, inciso 1 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, conocida como Convención de Ramsar, que establece que "son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros."[78]

Explica Abarca que los humedales se caracterizan por la presencia fluctuante de agua (generalmente son zonas de transición con un régimen hidrológico muy dinámico), que junto a las condiciones del sustrato, determinan la biodiversidad del medio; por esta razón también se hace referencia a ellos como unidades ecológicas, sumamente frágiles, que llevan a cabo

una gran cantidad de sistemas y procesos naturales de importancia para el ser humano.[79] Tabilo-Valdivieso describe los beneficios (funciones, usos, valores, atributos, bienes y servicios) que éstos proporcionan: suministro de agua (extracción directa y recarga de acuíferos por infiltración); regulación de flujos (importante en el control primario de inundaciones); prevención del ingreso de agua salada en las fuentes de agua dulce subterránea y cuerpos de agua dulce superficiales; protección contra las fuerzas de la naturaleza; retención de sedimentos, nutrimentos y tóxicos; fuente de productos naturales; producción de energía; transporte; banco genético; significado para la conservación; recreación y turismo; significado socio-cultural; significado para la investigación y la educación; y contribución para la manutención de procesos existentes en ecosistemas naturales.[80]

No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XX que se empieza a reconocer el valor de los humedales para la humanidad; un proceso que inicia por la acción internacional de Organizaciones No Gubernamentales que, manifiestan la necesidad urgente de una convención sobre humedales y la elaboración de una lista de estos sitios de importancia internacional. Todos los esfuerzos culminan el 2 de febrero[81] de 1971, con la adopción de la Convención de Ramsar, por 18 países, la cual entró en vigor el 21 de diciembre de 1975.[82]

El preámbulo de la Convención de Ramsar acepta las funciones ecológicas fundamentales de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de una fauna y flora características, y los considera un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida sería irreparable.[83] "La misión de la Convención es la conservación y el uso racional de los humedales a través de la acción en el ámbito nacional y mediante la cooperación internacional, a fin de contribuir al logro de un desarrollo sostenible de todo el mundo."[84]

Una vez que define el concepto de humedal, en el artículo 2, se obliga a cada Parte Contratante - al firmar la Convención o depositar su instrumento de ratificación o de adhesión- a designar dentro de su territorio al menos un humedal de importancia internacional.[85] Esta medida es de gran trascendencia ya que promueve la conservación de los humedales, estableciendo además una serie de condiciones y responsabilidades a las Partes Contratantes que quieran ejercer su derecho, por razones de interés nacional urgente, a reducir los límites de los humedales incluidos en la lista o retirar sitios de ella.[86]

"Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio."[87] El concepto Ramsar de "uso racional" se adoptó en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes,[88] celebrada en Regina, Canadá, 1987, y continuamente se han actualizado las directrices que permitan alcanzar ese objetivo: se intenta que cada país elabore una estrategia de conservación y uso racional que abarque el plano institucional y legal; se promueva la capacitación y participación de la comunidad local e indígena, haciendo énfasis en los beneficios que generan los humedales; y fomentar la investigación científica y la cooperación internacional.[89]

Precisamente, ésta última se manifiesta en el artículo 5, al reconocer la necesidad de promover el manejo integrado de los humedales, que en muchas ocasiones pueden ser transfronterizos, formando parte de cuencas hidrográficas compartidas.

Las Partes Contratantes que se encuentren en dicho supuesto deben elaborar políticas de estrategia -nacionales, binacionales y/o regionales- en forma coordinada y consensuada. La participación de organizaciones internacionales es de gran importancia en ese sentido y otorga un valor agregado al esfuerzo por conservar los humedales y su biodiversidad.[90]

Se indican luego cuáles son los órganos de la Convención Ramsar y sus mecanismos.[91] La UICN, Organización Internacional Asociada, desempeña las función de Oficina o Secretaría y sus obligaciones principales son colaborar en la convocatoria y organización de las Conferencias de las Partes y mantener la Lista de Humedales de Importancia Internacional (adición, extensión, supresión o reducción de los humedales incluidos en la Lista, así como informar de las modificaciones de las condiciones ecológicas y sus características).[92]

Se establece que la Conferencia de las Partes, como órgano director, debe fomentar la aplicación de la Convención y es competente, entre otras cosas, para discutir las adiciones y modificaciones a la Lista; para formular recomendaciones, generales o específicas a las Partes Contratantes, y relativas a la conservación, gestión y uso racional de los humedales y de su flora y fauna; y para solicitar a los organismos internacionales competentes que preparen informes y estadísticas sobre asuntos de naturaleza esencialmente internacional que tengan relación con los humedales. Además, es la encargada de adoptar el programa y el presupuesto del ejercicio financiero.[93]

La Convención no estableció un mecanismo financiero para colaborar con las Partes Contratantes en la implementación de las políticas a favor de la conservación y manejo de los humedales; a través de las Conferencias de las Partes Contratantes fue necesaria la creación del Fondo de Pequeñas Subvenciones para dar asistencia técnica a los países en vías de desarrollo; incluso a aquellos que no son aún Partes Contratantes con el fin de designar el primer sitio Ramsar.

La COP7 resaltó la función de los humedales en el ciclo hidrológico y el control de la contaminación, por lo que se promovió la elaboración y aplicación de políticas nacionales y también la colaboración internacional para potenciar la conservación de la diversidad biológica, la gestión integral de las cuencas hidrográficas transfronterizas y el uso racional de los humedales compartidos.[94]

La Resolución VII.11 establece el Marco estratégico y lineamientos para el desarrollo futuro de la Lista de Humedales de Importancia Internacional, instrumento de aplicación nacional, regional y mundial que procura la creación de una red global de sitios representativos de todos los tipos de humedales, que contribuya también a la conservación de la diversidad biológica y al mantenimiento de las funciones ecológicas e hidrológicas de los humedales que sustentan poblaciones humanas; para ello, se plasma la importancia de elaborar un inventario como la base de información necesaria.

Probablemente uno de los aspectos más relevantes de la COP 7, específicamente la Resolución VII.8, son los lineamientos para establecer y fortalecer la participación de las comunidades locales y de los pueblos indígenas en el manejo de los humedales.[95] Sobre los pueblos indígenas en particular, se han menospreciado sus prácticas y conocimientos tradicionales, así como su saber ancestral; cuando en realidad deberían aprovecharse impulsando su participación en las estrategias de conservación de la biodiversidad.[96] El uso racional de los

humedales debe iniciar en el plano local; el conocimiento de esas poblaciones puede generar medidas de planificación y programas concretos a favor de la conservación de los humedales, que incluso puede beneficiarles directamente como vecinos y usuarios de los mismos. Es necesario que las Partes Contratantes identifiquen los humedales con el valor económico que representan a partir de los diferentes bienes y servicios que a través de un uso racional pueden ofrecer, aparte de su valor ecológico intrínseco.

Por otra parte, la Convención Ramsar ha establecido varias sinergias y acciones de cooperación con otras convenciones. Se firmaron distintos memorandos de cooperación en 1996, con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, en 1997, con la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres, en 1999, con la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, y ha estado presente activamente en las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la Convención de lucha contra la Desertificación.[97]

La Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas permanece indefinidamente abierta a la firma; para el 31 de marzo del 2004, el número de Partes Contratantes ascendía a 138; la cantidad de sitios incluidos en la Lista Ramsar de Humedales de Importancia Internacional era de 1370, los cuales abarcan una superficie total: 119.613.833 hectáreas.[98]

3.1 Los Humedales en Centroamérica

El Istmo centroamericano se caracteriza por tener una serie de condiciones topográficas y climáticas que permiten la existencia de gran cantidad de humedales (se ubican principalmente en las planicies costeras -por ejemplo, presencia de extensos bosques de manglares en ambas costas y arrecifes coralinos en la costa del Mar Caribe; las zonas bajas interiores y la zona intermontana presentan también humedales de importante riqueza); considerados ecosistemas de gran productividad, los humedales constituyen un punto clave de la biodiversidad del planeta.[99]

"Dada la condición de puente continental de estos humedales y las extremas variaciones de clima, altitud, latitud, geología y fluctuaciones mareales, Centroamérica posee algunos de los humedales potencialmente más productivos del mundo, por lo tanto tienen un importante valor ecológico, cultural, científico, recreativo y como fuente de alimentos y productos. Estos bienes y servicios implican un elevado valor económico lo cual contribuye a la economía de la región."[100]

En Centroamérica, un gran porcentaje de la población vive alrededor de los humedales y depende de éstos para su subsistencia; sin embargo, la acción antropogénica ha provocado la alteración de estos ecosistemas, los cuales han sido reiteradamente menospreciados. La no planificación en el desarrollo de actividades agropecuarias, industriales y turísticas han causado serios daños a los humedales (principalmente se provoca su drenaje y contaminación). Para contrarrestar lo anterior, se ha hecho un importante esfuerzo regional por promover la conservación, manejo y uso racional de los humedales.[101] Todos los países han ratificado la Convención Ramsar, y en la actualidad se han establecido 34 humedales de importancia internacional, que abarcan más de 1.750.000 hectáreas.

El proceso de integración centroamericana, y sus diferentes instituciones, han incorporado el tema de los humedales y la biodiversidad en sus políticas y estrategias nacionales y regionales.

Se ha elaborado con el apoyo técnico de la Oficina Regional para Mesoamérica de la UICN y el impulso político de la CCAD, la Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales.[102] Esta ha sido la primera política regional de humedales del mundo que se enmarca dentro del PARCA y el PACADIRH, y sigue los Lineamientos para elaborar y aplicar políticas nacionales de humedales, contenidos en la Resolución Ramsar VII.6 de la COP 7, así como los Planes Estratégicos de la Convención de Ramsar.

La Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales "...pretende ser una orientación para que los Estados centroamericanos fortalezcan su acción conjunta y armonizada como región, con miras a conservar y utilizar racionalmente los humedales y a cumplir con los compromisos de la Convención Ramsar. Se busca que los gobiernos, sociedad civil, sector privado y la cooperación internacional, en el ámbito regional y en materia de humedales, enmarquen sus compromisos y acciones dentro de las actividades propuestas, buscando reducir la duplicación de esfuerzos y contar con una meta común."[103]

Siguiendo los siguientes principios rectores: Soberanía, Responsabilidad Compartida, Cooperación, Prevención de Desastres, Responsabilidad, Precautorio, Acceso a la Información, Equidad e Integración; la Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales procura alcanzar los siguientes objetivos:[104]

- Promover mecanismos regionales, nacionales y locales para conservar y utilizar racionalmente los humedales centroamericanos;
- Fortalecer la capacidad institucional, regional, nacional y local para la conservación y uso de humedales;
- Promover y reforzar, en coordinación con las acciones planteadas en el PACADIRH, el manejo integrado de cuencas hidrográficas compartidas con enfoque de manejo de ecosistemas que integre bosques, sistemas riberinos, humedales continentales y humedales costero marinos;
- Impulsar la valoración económica de los humedales de aplicabilidad regional, como un instrumento eficaz de facilitación en la toma de decisiones políticas;
- Apoyar la implementación de las resoluciones en la región de la Convención de Ramsar, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Convención de lucha contra la Desertificación y la Sequía, Convenio Marco sobre Cambio Climático, la Convención Interamericana para la Protección de Tortugas Marinas, el Convenio de Cartagena, entre otros relacionados con la conservación y manejo racional de humedales;
- Acción conjunta de los diferentes sectores de la sociedad. Se promueve el apoyo público en general para la conservación y uso racional de humedales de manera que se logre crear conciencia sobre asuntos relacionados con políticas, disposiciones, toma de decisiones gubernamentales, identificación de problemas de conservación específicos y apoyar o impulsar la acción gubernamental;
- Fortalecer dentro de la región, en materia de cooperación internacional, la conservación y manejo de humedales;
- Se impulsa el intercambio de información, la capacitación y educación de recursos humanos para la conservación y uso racional de los humedales y su integración con las cuencas hidrográficas en Centroamérica;
- Fortalecer la investigación y restauración de humedales prioritarios en Centroamérica;
- Fortalecer la participación informada y en tiempo oportuno de las comunidades locales y pueblos indígenas en la conservación y uso racional de los humedales.

3.1.1 Belice

Tiene una superficie de 23.054 km2 y el 18,4% del país está cubierto de agua. "En las costas de Belice, la diversidad de humedales es notoria. No sólo se encuentra ahí el arrecife de coral más grande del hemisferio occidental, sino que la mayor parte de la costa está cubierta por una cadena de lagunas salobres y de agua dulce rodeadas de bosques inundados, manglares y bosques de galería. Este complejo de estuarios alberga una de las comunidades más grandes de aves acuáticas del hemisferio, así como poblaciones importantes de manatí."[105]

La Barrera Arrecifal de Belice forma parte de la Ecorregión del Arrecife Mesoamericano,[106] que se extiende desde el extremo norte de la Península de Yucatán en México, hasta el complejo de Islas de la Bahía/Cayo Cochinos adyacentes a la costa de Honduras (al incluir la totalidad de la Barrera Arrecifal de Belice y la Costa Caribe de Guatemala, el Sistema Arrecifal Mesoamericano es compartido por cuatro países). Vive en esta zona la comunidad de los Garífunas, población indígena que sobrepasa las fronteras nacionales de Belice, Honduras y Guatemala.

A pesar de que un gran porcentaje de su territorio se encuentra bajo algún régimen de protección a través del "National Parks System Act", únicamente cuenta con un sitio Ramsar, que tiene un régimen de doble manejo.

Se hacen esfuerzos importantes entre el Departamento Forestal, el Departamento de Pesca y la Autoridad e Instituto de Manejo Costero para desarrollar una política de manejo, uso y desarrollo de humedales (principalmente los ecosistemas de manglar) y recursos costeros, actualizando la legislación adoptada en 1989. La colaboración del Comité Nacional de Humedales en este sentido es fundamental. Un ejemplo interesante que se ha desarrollado es el manejo colaborativo del Parque Nacional Sarstoon-Temash (contiene bosques húmedos y humedales): las comunidades indígenas q`eqchi maya y garífunas, con la asistencia de agencias gubernamentales y grupos ambientales, han hecho progresos significativos hacia su meta de mejorar su bienestar material mediante su participación en actividades de conservación.[107] Aparte de otros servicios que ofrecen, la diversidad biológica de los humedales y zonas costeras de Belice tiene un fuerte impacto en la estabilidad socio-económica del país.

3.1.2 Costa Rica [108]

El país posee una rica diversidad biológica: el 5% de las especies vivas existentes en el planeta se encuentra representada en este territorio que cubre tan solo 0.03% de toda la superficie terrestre. Esta diversidad se encuentra reflejada también en los humedales costarricenses. Más de 320 sitios de humedales, cubriendo unas 350,000 hectáreas, han sido inventariadas en todo el país, que representa alrededor del 7% del territorio nacional (actualmente cuenta con once sitios Ramsar).

La línea costera del país alcanza más de 1.400 Km. Debido a la irregular topografía, más del 90% de los humedales, se encuentran a menos de 500 m de altitud, siendo en las planicies costeras y en las llanuras del norte del país donde se localizan las mayores extensiones.

Todos los tipos de humedales tropicales conocidos están presentes en el país. En las partes montañosas, lagos de origen glacial y, en las abruptas laderas de las cordilleras, se encuentran docenas de pequeñas lagunas y turberas, algunas ocupando antiguos cráteres volcánicos. Extensos bosques inundados de cativo y pantanos de palmas, se encuentran en depresiones

de la planicie costeras, tanto en el Pacífico sur como en el litoral Caribe. Dos tipos principales se observan: aquellos humedales en que los regímenes hidrológicos dependen de la descarga de los ríos y, aquellos en los que el agua proviene exclusivamente de la lluvia. Los corales y pastos marinos se encuentran también representados. Especies típicas del Caribe y del Indopacífico, forman pequeños arrecifes en ambas costas. Los manglares, concentrados en la costa pacífica, cubren más de 40,000 hectáreas, alcanzando sus mayores extensiones y desarrollos en el complejo deltaico Térraba-Sierpe. En las llanuras del norte y en la cuenca del río Tempisque, se concentran más de 65,000 hectáreas de pantanos herbáceos. Estos ambientes son utilizados por docenas de miles de aves acuáticas, residentes y migratorias.

El MINAE, con el apoyo de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) y el financiamiento de la Embajada Real de los Países Bajos, inició el proceso de elaboración de una Estrategia de Conservación y Desarrollo Sostenible para los Humedales en Costa Rica; incluyen la consulta a muy diversos sectores desde las comunidades locales hasta los académicos y técnicos, la recopilación y ordenación de información técnica, científica, legal y administrativa sobre los humedales, y además talleres de capacitación que, en conjunto, originaron una serie de recomendaciones sobre los pasos a seguir para una gestión eficiente de los recursos asociados a estos ecosistemas. La Ley Orgánica del Ambiente de 1995, adopta una definición propia de humedales para los trópicos[109] y declara los sistemas de humedales de interés público y zonas de uso múltiple.[110]

En febrero del 2001, Costa Rica aprobó su Política de Humedales, una de las primeras en el mundo. Esta política nace del esfuerzo que el gobierno de Costa Rica conjuntamente con la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) iniciara en 1993, cuando se elabora la Estrategia para la Conservación y Desarrollo Sustentable de los Humedales. El objetivo de la política es el de "Fomentar la conservación y el uso racional de los ecosistemas de humedales mediante la acción coordinada de la sociedad y el Gobierno".

El MINAE, mediante Decreto Ejecutivo No. MINAE-28058, estableció el Programa Nacional de Humedales, que a su vez cuenta con un Consejo Nacional Asesor sobre Humedales, en donde se representan entes gubernamentales, universidades y otros organismos no gubernamentales conservacionistas, especialistas en este campo. Se pretende unificar en una sola organización, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación del MINAE, todos aquellos aspectos que en principio están ligados con el tema del manejo sostenible de los humedales y desarrollar así una Política Nacional de Humedales: promover la coordinación intergubernamental, con el sector público, privado y con las organizaciones no gubernamentales para el logro de la conservación y el uso sostenible de los Humedales de Costa Rica. Cuenta con una oficina de coordinación, para la ejecución de los acuerdos en aspectos técnicos, administrativos y aquellos otros que se enmarquen dentro del ordenamiento jurídico nacional.

La sociedad civil costarricense ha tenido una participación activa en la conservación de los humedales. Destaca la labor de grupos comunales en la organización de eventos de concienciación, campañas de reforestación y proyectos de manejo sostenible de recursos; los programas de investigación y diversos proyectos que llevan a cabo la Universidad de Costa Rica (por ejemplo a través del CIMAR) y la Universidad Nacional (uno de ellos, el Programa Uso y Conservación de Humedales de Costa Rica[111] que

desarrolla la Escuela de Ciencias Ambientales de la UNA); y también es relevante la acción de las ONG regionales que están apoyado la conservación de los humedales.

3.1.3 El Salvador

El Salvador cuenta con una extensa zona marino costera a lo largo de 350 kilómetros de costa y un sistema estuarino formado por alrededor de 26.700 hectáreas de manglares, 10.200 hectáreas de canales de esteros y 1.100 hectáreas de salineras. También hay sistemas riberinos, a los cuales pertenecen aproximadamente 360 ríos y un sistema lacustrino, en donde se ubican alrededor de 30 principales cuerpos de aguas lénticas, constituidas por lagos, lagunas y embalses.[112] El Salvador ha declarado un sitio Ramsar.

"Con la Ley del Medio Ambiente de 1998 y la creación del Sistema de Gestión del Medio Ambiente, formado por el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales, se dispuso que dicho Ministerio elaborara los reglamentos necesarios para la gestión, uso, protección y manejo de las aguas y ecosistemas, tomando en cuenta la legislación y la protección del recurso hídrico.

El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, además, identificará las zonas de recarga acuífera y promoverá acciones que permitan su recuperación y protección. Dentro de los objetivos que se enumeran para el Sistema de Áreas Protegidas, destacan el conservar y recuperar las fuentes de producción del recurso hídrico y ejecutar acciones que permitan el control efectivo para evitar la erosión y la sedimentación. Se considera a los manglares y arrecifes como reservas ecológicas, por lo que no se permite alteración alguna sobre éstos. Las zonas marino costeras donde se encuentren estos ecosistemas se consideran áreas frágiles."[113]

3.1.4 Guatemala

El país tiene una superficie de 108,889 km2, y donde se definen diez provincias fisiográficas: Llanura Costera del Pacífico, Pendiente Volcánica Reciente, Cadena Volcánica, Tierras Altas Cristalinas, Tierras Altas Sedimentarias, Depresión de Izabal y del Montagua, Planicie Baja Interior de Petén, Cinturón Plegado del Lacandón, Plataforma de Yucatán y Llanura Costera del Caribe. Se caracteriza por la existencia de microclimas y por ello cuenta con 14 zonas de vida. Guatemala se divide en tres grandes vertientes: Vertiente del Pacífico; Vertiente del Atlántico y Vertiente del Golfo Mexicano; también existen más de 300 lagos y lagunas, siendo los más grandes el Lago de Izabal y el Lago de Atitlán.

La riqueza y diversidad de los ecosistemas del país claramente se reflejan en la expresión vegetal y su paisaje, que en pocos kilómetros varía de coníferas y latifoliadas de climas templados a una vegetación tropical latifoliada en las tierras bajas.

"En el norte de Guatemala la planicie kárstica del Petén es cuna de un impresionante complejo de lagunas, ríos y humedales entre los que destaca la Laguna del Tigre, un extenso complejo de bosques de palma, bosques inundados, pastizales y bajos lodosos que, en su conjunto, representan la unidad de humedales más extensa de América Central."[114] Se han declarado cuatro sitios Ramsar.

Guatemala hace esfuerzos por implementar normativa adecuada y reorganizar las instituciones rectoras del recurso hídrico con la finalidad de evitar la sectorización. "Actualmente se está formulando un Plan de Acción para los Humedales y se ha elaborado la Estrategia Nacional de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, en donde se incluye el tratamiento del tema de los humedales. En el año 2001, se elaboró el Inventario Nacional de los Humedales de Guatemala (...)."[115]

3.1.5 Honduras

Se caracteriza por la naturaleza montañosa de su territorio, que tiene un área de 112,492 km2. Honduras tiene declarados cinco sitios Ramsar.[116] El Golfo de Fonseca -en la costa del Océano Pacífico, y que comparte con El Salvador y Nicaragua- contiene diversos ecosistemas terrestres y costeros conformados por bosques secos, planicies costeras, lagunas estacionales y estuarios; sin embargo, como consecuencia del huracán Mitch a finales de 1998, sufrió serios daños y alteraciones (principalmente el manglar y su ecosistema).[117]

En la costa del Caribe, al noreste del país, se encuentra la Mosquitia Hondureña que está cubierta de bosques tropicales y sabanas. Es una zona habitada por Miskitos, Garífunas, Tawahka, Pech y Ladinos o Mestizos donde convergen diferentes ecosistemas que se encuentran en buen estado de conservación.[118]

El país vive un proceso de actualización legal (la normativa que tiene injerencia sobre el recurso hídrico y los humedales está dispersa en leyes y reglamentos de diferentes sectores); en cuanto al marco institucional, mediante la creación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente se han tratado de unificar y coordinar las competencias para la elaboración, ejecución y evaluación de una política nacional sobre el tema. Ejemplo de estas iniciativas son la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción, la Política Nacional Ambiental y el Plan de Acción Ambiente y Desarrollo.[119]

3.1.6 Nicaragua

Los lagos, lagunas y ríos nicaragüenses cubren un área de 10.333 km2, de una superficie total del territorio de 130.682 km2. Destaca el Lago de Nicaragua, la masa de agua dulce más grande localizada entre los grandes lagos de Norteamérica y el Lago Titicaca en Suramérica. Además, en el Caribe se ubica la Costa Miskita (aún en proceso de recuperación después del impacto del huracán Mitch).[120] Nicaragua tiene ocho sitios Ramsar.

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), ha promovido planes de acción, principalmente enfocados en el recurso hídrico; por otra parte se ha despertado un interés en los humedales y su uso racional.[121]

3.1.7 Panamá

Tiene una importante riqueza en biodiversidad a lo largo de sus zonas marino costeras. Ha declarado cuatro sitios Ramsar. La creación de la Autoridad Nacional del Ambiente y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas ha permitido elaborar una Estrategia Nacional del Ambiente y una Estrategia Nacional de Biodiversidad.

Consideraciones Finales

El Derecho Internacional del Agua ha evolucionado a partir de los diferentes usos -consuntivos y no consuntivos- del agua. En ese desarrollo debe reconocerse el aporte invaluable de organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales.

Las Reglas de Helsinki sobre el Uso de las Aguas de Ríos Internacionales adoptadas por la ILA, en 1966, constituyen el esfuerzo inicial para establecer el concepto de cuenca hidrográfica internacional y tomar conciencia de la necesidad de cooperar en el manejo y uso integral, equitativo y responsable de los recursos hídricos compartidos.

El problema de la escasez y contaminación del agua ha provocado una crisis mundial. La gestión integral de los recursos hídricos debe partir de una realidad cual es la de su vulnerabilidad y agotamiento. Todas las personas deben ser ambientalmente educadas para evitar su contaminación y desperdicio.

El Convenio de Helsinki sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales se elabora como resultado de un esfuerzo regional por generar una concepción holística del recurso hídrico y puede servir de guía y orientación para los esfuerzos tendientes a la conservación de los recursos hídricos que se están llevando a cabo en otras regiones del mundo.

A nivel mundial, no se ha conseguido aún adoptar un acuerdo global obligatorio. La Convención sobre el Derecho de Uso de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación, ha naufragado entre los intereses particulares de los Estados de los cursos superiores y aquellos otros de los Estados de los cursos inferiores. Aceptar la imposición de límites a la soberanía de los países a favor del medio ambiente es un problema de tinte político sumamente difícil de superar.

Ha sido necesario recurrir a otras propuestas de mayor aceptación que permitan de una manera más efectiva fomentar su cumplimiento. El paradigma del Manejo Integrado de Recursos Hídricos (MIRH), es probablemente el esfuerzo más importante en ese sentido y, para lograr su aplicación práctica debe trabajarse a nivel local, nacional e internacional, adecuando las legislaciones e instituciones correspondientes.

El manejo integrado y sostenible del agua dulce y ecosistemas conexos permite a la vez el desarrollo humano: la interrelación, así como la dependencia mutua entre los componentes sociales, económicos y ambientales es evidente.

Además de reconocer el valor del agua a partir de los usos que la actividad humana le da y de los bienes que permite generar, debe aceptarse que la naturaleza es también un usuario de los recursos hídricos. Es fundamental comprender que esa utilización que hace el medio ambiente tiene un valor intrínseco agregado para la humanidad, pues mantiene procesos esenciales y produce gran cantidad de bienes y servicios. El tema de los caudales ecológicos merece recibir una mayor atención y estudio.

La situación del agua en Centroamérica es crítica. A pesar del potencial hídrico de la región existe una realidad preocupante: gran cantidad de personas sin acceso a agua potable y

saneamiento, alto porcentaje de contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, falta de tratamiento de las aguas residuales; situaciones que reflejan una inadecuada gobernabilidad del agua en el pasado. Legislación obsoleta y compleja, instituciones públicas con funciones mal distribuidas y definidas; visión sectorial del recurso hídrico; falta de planificación en el uso del agua y de la tierra, son aspectos fundamentales de la problemática centroamericana.

A nivel regional, el proceso de integración centroamericana ha tomado como una de sus preocupaciones la conservación y el manejo de los recursos naturales. La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo es la principal promotora de ese cambio y su labor ha permitido elaborar, entre otros documentos, el Plan Centroamericano para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos. A nivel nacional, cada país de Centroamérica ha realizado una serie de avances para proteger y conservar el medio ambiente. A pesar de las iniciativas que han surgido en diferentes ámbitos, incluyendo la sociedad civil, cuya participación es invaluable, resulta todavía preocupante el débil compromiso que ha asumido la clase política, en forma característica, al momento de concretar y aplicar esos instrumentos.

La obligación de designar al menos un sitio Ramsar ha fomentado la conciencia nacional y mundial del valor de los humedales; con ello ha generado también la cooperación internacional en la implementación de legislación y políticas institucionales que junto con la participación de las comunidades locales han tenido importante éxito en el manejo de los humedales.

La Sétima Conferencia de las Partes, celebrada en 1999, en San José, Costa Rica, reforzó la necesidad de promover el uso racional de los humedales en conjunto con una gestión integral de las cuencas hidrográficas transfronterizas, reconociendo la existencia de numerosos humedales compartidos. Además, adecuó los lineamientos para el desarrollo futuro de la Lista de Humedales de Importancia Internacional con la finalidad de asegurar la biodiversidad de los diferentes tipos de humedales. Por otra parte, promovió la participación de las comunidades locales y pueblos indígenas (incorporando así la riqueza cultural, principalmente del conocimiento tradicional y del conocimiento que se transfiere de generación en generación).

Centroamérica es una región que posee una gran cantidad de humedales, los que se caracterizan por ser de los más productivos a nivel mundial. Además de los avances alcanzados a través de la ratificación de la Convención Ramsar por los países de la región, los esfuerzos del Proceso de Integración Centroamericana también deben dirigirse a conservar los humedales y promover su uso racional, ya que un gran porcentaje de la población en América Central depende directamente de los beneficios que ellos proporcionan. En este sentido la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) con el apoyo de organizaciones no gubernamentales como la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) ha impulsado la aplicación de la Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales.

El recurso hídrico en general, y los humedales como ecosistemas dependientes del agua, proporcionan una cantidad y calidad de usos y beneficios que, permiten el bienestar y desarrollo humano. Es momento de reconocer su importancia y principalmente la dependencia que se tiene de ellos: los esfuerzos que en forma individual se pueda hacer para su conservación a través de un manejo integrado y uso racional, necesariamente repercutirán positivamente en la comunidad.

Citas Bibliográficas Capítulo VII

1 Aguilar, G., *El derecho de Aguas en Centroamérica. Ponencia presentada en el Congreso de Derecho Ambiental*, España, 1999. Texto disponible en: http://www.iucn.org/orma.

2 En este sentido: Aguilar, M., "La propiedad de las aguas", *La Propiedad: Ensayos*, p. 284.

3 "Instituciones académicas tales como el Institut de Droit International y la International Law Association han contribuido en gran medida al desarrollo del derecho internacional de aguas." Querol, M., "Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos", *Serie: Recursos naturales e infraestructura*, no. 64, División de Recursos Naturales e Infraestructura CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2003, p. 15. Texto disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/RecursosNaturales

4 Gündling, L., *Curso 7: Derecho Ambiental Internacional: Atmósfera, Agua Dulce y Suelos*, "Programa de Capacitación para la Aplicación del Derecho Ambiental", UNITAR, Ginebra, Suiza, 2003, p. 50. Material didáctico del curso "Derecho Internacional Ambiental", Maestría de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2004.

5 Querol, M. Estudio sobre los Convenios y Acuerdos de Cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con Sistemas Hídricos y cuerpos de agua transfronterizos, Serie: Recursos Naturales e Infraestructura, Nº 64, p. 11.

6 "Calidad del agua" es un concepto complejo que puede incluir aspectos físico-químicos, ecológicos, socio-económicos, culturales y de aptitud de uso. (...), se ha procurado establecer un conjunto de criterios e índices comparables que tengan en cuenta la energía efectiva contenida en el agua, y/o aquella necesaria para obtener aguas aptas para los diferentes tipos de usos." Díaz-Delgado, C., Antón, D., Quentin, E., Esteller, M.V., Bá, K.M., García, J.A., "Metodología entrópica para la gestión integrada de cuencas hidrológicas", *IV Seminario Internacional CYTED-XVII: Un enfoque integrado para la gestión sustentable del agua, Experiencias en Gestión y Valoración del Agua*, Universidad Nacional, Costa Rica, CENAT 29-31 de marzo de 2004, p. 45, Sánchez, V. (comp.), Universidad Nacional, Costa Rica .

7 "Tradicionalmente se utilizó el término "curso de agua" refiriéndose al río principal y a sus afluentes navegables. El desarrollo de usos distintos a la navegación para el agua dulce demostró que este concepto era demasiado restringido y se presentó conveniencia de ampliar el espectro de la legislación sobre los cursos de agua." Querol, M. *Op. cit.*, p. 8. Curso de agua es el sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común, alguna de cuyas partes se encuentran en Estados distintos; como se verá más adelante, es un concepto más restringido que el de cuenca hidrográfica, pues –entre otras cosas- no incluye necesariamente otros recursos distintos del cauce principal del curso de agua o sus tributarios. Ver: Iza, A. Conferencia: *Aguas Nacionales y Cuencas Internacionales*, dada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica el 10 de mayo de 2004, curso *Derecho Internacional Ambiental*, Maestría en Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

8 Por ejemplo: 1815, Acta Final del Congreso de Viena: Apertura de los ríos internacionales a la navegación comercial; 1885, Congreso de Berlín: Libre navegación del Río Congo, luego extendida a otros ríos africanos;1911, Resolución del Instituto de Derecho Internacional: prohibición de utilizar las aguas de los ríos internacionales en forma que perjudique a los demás estados. Ninguna actividad podrá oponerse a la navegación. Iza, A., Conferencia, *Op. cit.*

9 En este sentido, Querol, M., *Op. cit.*, p. 13.

10 Iza, A. Conferencia: *Op. cit.* En igual sentido, Querol, M., *Op. cit.*, p. 13-15.

11 La ILA es una prestigiosa organización no gubernamental fundada en 1873 con sede en Londres. (...) En la Declaración de Nueva York de 1958 la ILA adopta por primera vez el concepto de cuenca y de reparto equitativo y razonable de las aguas por estados ribereños. (...). Aunque las reglas de la ILA no son parte de un tratado internacional, reflejan en gran medida el estado actual del derecho internacional en la materia y han sido usadas y continúan siéndolo como parámetro de referencia para la elaboración de tratados y acuerdos en materia de regulación de cuencas hidrográficas. El Comité de Recursos Hídricos de ILA ha revisado en forma continua las Reglas de Helsinki y las mantiene actualizadas; el comité ha presentado reportes de su trabajo de recopilación y revisión en las conferencias de la Asociación de Derecho Internacional, principalmente aquellas llevadas a cabo en Helsinki (1996), Londres (2000) y Nueva Delhi (2002), y se le ha solicitado que complete el texto "The (Revised) International Law Association Rules on the Equitable Use and Sustainable Development of Waters" analizado en la Conferencia de Berlín en agosto del 2004. Esta labor es trascendental ya que continúa enriqueciendo su experiencia, pues toma en consideración el desarrollo de las diferentes normativas que, tanto de soft law como de hard law, han sido negociadas desde 1966.

12 "Artículo II: Una cuenca hidrográfica internacional es la zona geográfica que se extiende por el territorio de dos o más Estados, determinada por la línea divisoria de un sistema hidrográfico de aguas superficiales y freáticas que fluyen hacia una salida

común." ILA, Normas de Helsinki sobre el Uso de Aguas de Ríos Internacionales, 1966.

13 "Los recursos acuáticos frecuentemente son recursos compartidos. Muchos recursos de agua dulce son compartidos por uno o más estados. Por lo menos 214 cuencas hidrográficas son multinacionales. De esas, 155 son compartidas por dos países, 36 por tres países y las restantes 23 por entre cuatro y doce países. Cerca de 50 países tienen el 75% o más de su territorio cubierto por una cuenca hidrográfica fluvial internacional, y un estimado del 35 al 40% de la población mundial vive en esas cuencas. Los recursos acuáticos compartidos, utilizados por dos o más estados, contaminados por dos o más estados, necesitan administrarse conjuntamente." Gündling, L., Op. cit., pp.47-48. En igual sentido: López, A., "Conflictividad en Cuencas Transfronterizas", *Ambientico*, no. 108, Septiembre, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, p. 16.

14 - Las aguas de la corriente principal, los tributarios y los lagos que forman parte de ella;
- El cauce de dichas aguas y el subsuelo;
- El suelo, la flora y fauna silvestres y otros recursos naturales;
- Las aguas subterráneas y
- La zona costera y marina adyacente.

15 Ver en este sentido: Barandat, J., "La lucha por el agua: cuencas compartidas y derecho internacional", *D+C Desarrollo y Cooperación*, no. 6, Noviembre/Diciembre, 2001, pp 8-12. Texto disponible en: http://www.dse.de/zeitschr/ds601-4.htm

16 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Principio 13.

17 *Ibid.*, Principio 21.

18 "Actualmente, más de 31 países padecen escasez (un país tiene escasez cuando el suministro anual de agua dulce es inferior a 1.000 metros cúbicos por persona, afectándose todas las posibilidades de desarrollo humano y productivo) y más de 1.000 millones de personas, sobre todo en América Latina, África y Asia, padecen algún grado de falta de agua." Durán, O., "Agua: Lucha mundial entre capital privado y justicia", *Ciencias Ambientales*, no. 25, Junio, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003, p. 38.

19 "Artículo 1. Definiciones. A los efectos del presente Convenio,
Por "aguas transfronterizas" se entenderán las aguas superficiales o freáticas que señalan, atraviesan o se encuentran situadas en las fronteras entre dos o más Estados; en el caso de las aguas transfronterizas que desembocan directamente en el mar, el límite de dichas aguas lo constituye una línea recta trazada a través de sus respectivas desembocaduras entre puntos de la línea de bajamar de sus orillas.
Por "impacto transfronterizo" se entenderá cualquier efecto adverso importante que una modificación del estado de las aguas transfronterizas causada por una actividad humana, cuyo origen físico esté situado total o parcialmente en una zona bajo jurisdicción de una Parte, pueda producir sobre el medio ambiente en una zona bajo jurisdicción de otra Parte. Entre los efectos sobre el medio ambiente figuran los que afectan a la salud y seguridad humanas, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras físicas, o a la interacción entre dichos factores; también comprenden los efectos sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas derivadas de las alteraciones de dichos factores.
(...)"Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa , Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, Artículo 1, incisos 1 y 2, Helsinki, 1992.

20 En este sentido: Iza, A. Conferencia, *Op. cit.*

21 Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, Artículo 2.2.

22 En este sentido: Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, Artículo 2.5.

23 Se acordó que todos los pueblos tienen derecho al acceso a agua potable para satisfacer sus necesidades básicas. "Fue una "conferencia histórica" y la primera, y hasta la fecha la única, conferencia de UN que se dedicó de manera total al tema del agua. (...) Retrospectivamente, la implementación del plan de acción ha estado lejos de ser satisfactoria." UICN, *Visión del Agua y la Naturaleza: Estrategia Mundial para la Conservación y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos en el Siglo XXI*, 2 ed., UICN, Gland, Suiza, Cambridge, UK, 2000, p. 14.

24 En forma paralela a la Cumbre, se llevó a cabo un foro mundial de organizaciones no gubernamentales y otras fuerzas civiles que, entre otros documentos, elaboraron el Tratado de Agua Dulce. Texto disponible en: http://www.tragua.com

25 La Agenda 21, en su Capítulo 18 vinculado con la protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce, provee una visión holística del manejo de los recursos hídricos. Enfatiza la importancia que tiene la satisfacción de las necesidades humanas y la protección de los ecosistemas. Sugiere adoptar un enfoque integrado de la ordenación ecológicamente sostenible de los recursos hídricos que incluya la protección de los ecosistemas acuáticos y los recursos vivos de agua dulce y aplicar estrategias para la ordenación ecológicamente racional de los recursos de agua dulce y ecosistemas costeros conexos.

26 En este sentido, Barandat, J., Op. cit.

27 "La Convención de Nueva York codifica los deberes y derechos fundamentales de los estados ribereños en el uso de las cuencas internacionales para fines distintos de la navegación y promueve un marco de cooperación entre ellos, mismo que

puede ser pergeñado por medio de acuerdos específicos relativos a una cuenca específica." Iza, A., Op. cit.

28 Artículo 2, inciso a.

29 "Utilización y participación equitativas y razonables 1. Los Estados del curso de agua utilizarán en sus territorios respectivos un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable. En particular, los Estados del curso de agua utilizarán y aprovecharán un curso de agua internacional con el propósito de lograr la utilización óptima y sostenible y el disfrute máximo compatibles con la protección adecuada del curso de agua, teniendo en cuenta los intereses de los Estados del curso de agua de que se trate. 2. Los Estados del curso de agua participarán en el uso, aprovechamiento y protección de un curso de agua internacional de manera equitativa y razonable.
Esa participación incluye tanto el derecho de utilizar el curso de agua como la obligación de cooperar en su protección y aprovechamiento, conforme a lo dispuesto en la presente Convención." Convención sobre el Derecho de Uso de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación, Artículo 5.

30 La obligación de prevenir el daño no es absoluta, pues el artículo 7 dice "Obligación de no causar daños sensibles y en este sentido esa determinación debe hacerse conforme a las circunstancias de cada caso en particular. Los artículos 21 y 22 de la Convención sobre el Derecho de Uso de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación también tienen relación directa con el principio de prevención.

31 "Obligación general de cooperar
1. Los Estados del curso de agua cooperarán sobre la base de los principios de la igualdad soberana, la integridad territorial, el provecho mutuo y la buena fe a fin de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de un curso de agua internacional.
2. Los Estados del curso de agua, al determinar las modalidades de esa cooperación, podrán considerar la posibilidad de establecer las comisiones o los mecanismos conjuntos que consideren útiles para facilitar la cooperación en relación con las medidas y los procedimientos en la materia, teniendo en cuenta la experiencia adquirida mediante la cooperación en las comisiones y los mecanismos conjuntos existentes en diversas regiones." Convención sobre el Derecho de Uso de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación; Artículo 8. En igual sentido: Convención sobre el Derecho de Uso de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación; Artículo 24 y 25.

32 En este sentido, Convención sobre el Derecho de Uso de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación, Artículo 9 y Artículos 11-19.

33 *Ibid.*, Artículo 20 y Artículo 23. "Las disposiciones ambientales de la Convención están contenidas en la Parte IV titulada "Protección, Preservación y Gestión". Ellas representan un compromiso entre posiciones en favor de medidas más y menos protectoras del ambiente. El texto se refiere a la protección y preservación de los ecosistemas de los cursos de agua internacionales y no a la protección ambiental. (...) Las disposiciones relativas a la protección y preservación del medio marino no se vinculan con una protección y preservación de dicho medio como tal sino con la adopción de medidas en los cursos de agua internacionales destinadas a prevenir efectos negativos en el mar.

34 *Ibid.*, Artículos 27 y 28.

35 Se requiere la ratificación de 35 países.

36 Barandat, J., *Op. cit.*

37 El Borrador del Pacto sobre Medio Ambiente y Desarrollo elaborado por el Consejo Internacional de Derecho Ambiental constituye un borrador de tratado marco para la integración del desarrollo sostenible y el uso y la conservación de los recursos naturales. "Aun cuando todavía no se ha alcanzado el consenso suficiente para negociar este texto como un acuerdo internacional, el mismo se utiliza en forma creciente para orientar la elaboración de leyes ambientales nacionales." *Ibid.* En igual sentido: " Nosotros constantemente nos preguntamos sobre el futuro del borrador del Pacto". Nuestra respuesta ha sido consistente desde que el proyecto inicio. Para asegurar las negociaciones internacionales de un instrumento legal vinculante se requiere de un amplio consenso de los Estados. Mientras que todos los Estados profesan un fuerte deseo por el desarrollo sustentable, muchos luchan internacionalmente para integrar los requisitos legales de un desarrollo ambientalmente sostenible. Nosotros estamos conscientes de que la codificación del derecho internacional para el desarrollo sostenible va a tomar tiempo. El consenso está creciendo favoreciendo un acuerdo marco de borrador del Pacto Internacional sobre Ambiente y Desarrollo. Muchas Naciones han escogido optar un marco legal similar para integrar sus leyes sectoriales dentro del mismo país. Es evidente para nosotros que la consolidación de normas internacionales tales como el borrador del Pacto van a facilitar la interacción y la implementación del derecho ambiental en el ámbito nacional. El consenso con relación a esta posición está creciendo. UICN, *Borrador del Pacto Internacional sobre Ambiente y Desarrollo*, 2 ed., Texto actualizado, p.xii; Comisión de Derecho Ambiental en Cooperación con el Consejo Internacional para el Derecho Ambiental, *Environmental Policy and Law Paper*, no. 31, rev., Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2000.

38 "Agua": Las Partes deben tomar las medidas apropiadas para mantener y restaurar la calidad del agua, incluyendo aguas atmosféricas, marinas, subterráneas y superficiales para alcanzar las necesidades básicas humanas y como un componente esencial de los sistemas acuáticos. Las Partes también deben de tomar todas las medidas necesarias, en particular por medio de la conservación y manejo del recurso agua, para asegurar la disponibilidad de suficiente cantidad de agua para satisfacer

las necesidades humanas básicas y mantener los sistemas acuáticos. UICN, *Borrador de Pacto Internacional, Op. cit.*, p.6.

39 El aspecto más importante de esta disposición es su aproximación holística, toda vez que el manejo debe ser llevado a cabo considerando la unidad ecológica sin perjuicio de que el recurso se encuentre repartido entre varios estados. La cooperación debe reflejarse en estrategias y políticas conjuntas que cubra la totalidad del sistema y los ecosistemas que están comprendidos en él." Iza, A., *Op. cit*. En igual sentido: "Las primeras reglas del derecho internacional ambiental emergen por la necesidad de abordar problemas transfronterizos que son el resultado de la creciente capacidad humana de afectar negativamente el ambiente. Las raíces de las regulaciones son encontradas tanto consuetudinariamente como bajo las leyes de tratados. La palabra "transfronterizo" en el Borrador del Pacto está referido a asuntos que se originan en un Estado, afectando el ambiente de uno o más Estados, o áreas más allá de su jurisdicción. Dos temas principales son abordados a lo largo de la ley. El primero, es la falta de daño transfronterizo y el segundo, es el cuidado por recursos naturales transfronterizos incluyendo su distribución equitativa, sostenible, uso racional y manejo. UICN, *Borrador del Pacto Internacional, Op. cit.*, p.101.

40 "El manejo integrado de los recursos hídricos, MIRH, es el último paradigma mundial lanzado durante el II Foro Mundial del Agua (La Haya, 2000) por la Asociación Mundial del Agua, GWP por sus siglas en inglés, como propuesta para contribuir a superar el estado actual de la gestión del recurso y fundamentalmente para anticipar una crisis mundial de escasez de agua. El paradigma del MIRH definitivamente es una forma novedosa de abordar acciones hídricas en función de objetivos y metas de Desarrollo." Colom, E., "Manejo integrado de recursos hídricos", *De Río a Johannesburgo: Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México y Costa Rica, 2003, p. 303.

41 *Ibid*, p. 303.

42 En este sentido, *Ibid*, p. 303-316. La Declaración Ministerial sobre Seguridad del Agua en el Siglo XXI (en el seno del II Foro Mundial del Agua, La Haya, 2000) tomó como referencia el MIRH.

43 UICN, *Visión del Agua y la Naturaleza: Estrategia Mundial para la Conservación y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos en el Siglo XXI*, p. 14.

44 La Conferencia Internacional sobre Agua Dulce, denominada Agua: La Llave para el Desarrollo sostenible, fue realizada en Bonn, del 2 al 7 de diciembre, 10 años después de la Conferencia de Dublin sobre Agua y Ambiente. Fue parte de la revisión regular del Sistema de Naciones Unidas sobre Agua Dulce y organizada por el gobierno Alemán para considerar recomendaciones de acción que fueran presentadas en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible a realizarse en Johannesburgo en setiembre del 2002. Iza, A., Conferencia Internacional de Agua Dulce, UICN Programa de Derecho Ambiental, *Revista*, no. 1, 2002, p. 18. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law.

" Como un resume Margaret Catley-Carlson, Directora de la Asociación Mundial del Agua (GWP por sus siglas en ingles), el taller parece concluir en cinco puntos claves que son los más importantes para el tema agua:
- Asegurar las necesidades de agua de los pobres.
- Descentralizar el manejo del recurso agua.
- Construir nuevas alianzas y coaliciones.
- Buscar armonía con la naturaleza y los vecinos por medio de acuerdos de cooperación a nivel de cuencas, incluyendo a través de aguas que tocas varias orillas.
- Fortalecer acuerdos de gobernanza.

Iza,A., *Conferencia Internacional de Agua Dulce, Op. cit*, p.19.

45 Se asumió un compromiso internacional de reducir a la mitad la población mundial sin acceso al agua potable en los próximos 5 años; además se llevó a cabo –en forma paralela- el Domo del Agua. En este sentido, Mora, J., "Agua y movimiento ambientalista en Johanesburgo", *Ambientico*, no. 109, Octubre, 2002, pp. 8-9.

46 En este sentido, Mensaje de Kofi Annan, Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, 2003 Año Internacional del Agua. Texto disponible en: http://www.wateryear2003.org/es

47 "La cooperación internacional es esencial. La UNESCO está orgullosa de ser la sede del Secretariado del Programa de Evaluación de los Recursos Hídricos del Mundo (WWAP). A través de un esfuerzo concertado que involucra a 23 agencias de la ONU y a muchos otros socios, el Programa ha producido el Informe Mundial sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos, cuya primera edición fue lanzada en el 3er Foro Mundial del Agua en Kyoto, Japón, en marzo 2003. (...)
La celebración del Año Internacional del Agua Dulce brinda una oportunidad inigualable no sólo para llegar a todas las regiones, países y comunidades con mensajes claros sino también para escuchar cuidadosamente lo que el mundo, en todos los niveles, tienen que decir sobre el tema vital, e incluso sagrado, del agua." Mensaje de Koïchiro Matsuura, Director General de la UNESCO, 2003 Año Internacional del Agua. Texto disponible en: http://www.wateryear2003.org/es

48 "La GIRH considera los ecosistemas como usuarios importantes de agua, imprescindible para su conservación y funcionamiento adecuado y que no se puede utilizar para otros fines. Pero aunque eso es ya ampliamente reconocido, al papel vital de los ecosistemas como proveedores y reguladores del recurso hídrico –y de bienes asociados- no se le ha prestado la atención que merece, siendo esto indispensable para la disponibilidad a largo plazo y para la gestión sostenible del mismo."

Bergkamp, G., Acreman, M., Córdoba, R., Lahmann, E., "Funcionamiento de ecosistemas de agua dulce: clave para la gestión sostenible del recurso hídrico", *Ciencias Ambientales*, no. 21, Junio, 2001, p. 48.
En igual sentido algunos afirman que históricamente el agua ha sido manejada desde una perspectiva de suplir con énfasis en maximizar a corto tiempo el crecimiento económico con el uso del agua. Poco se ha pensado en la salud de este recurso y no hay un entendimiento del decline de la salud de los ríos. Los administradores del agua están haciendo esfuerzos con una visión más holística del sistema de ríos utilizando la teoría del manejo integrado de los recursos hídricos. Cada vez más hay un entendimiento de que es necesario ciudar los ecosistemas acuáticos y los recursos que estos proveen con una viabilidad económica a largo plazo. Ver : Dyson, M., Bergkamp, G., Scanlon J., (eds). *Flow. The Essentials of Environmental Flows*, p.1-2, IUCN, Gland, Switzerland, Cambridge, UK, 2003.

49 "Si la sociedad quiere seguir beneficiándose de los servicios que brindan los ecosistemas, debe asegurar el mantenimiento de los componentes de éste y la cantidad y la calidad de los recursos hídricos dentro de él; además debe evaluar los costos y beneficios ecológicos, económicos, sociales, culturales y políticos d las diversas opciones de la gestión. Para gestionar el recurso hídrico conservando las funciones claves que proporcionan los ecosistemas, guardando un equilibrio entre-por un lado- el sustento de la agricultura, la industria y los usos domésticos y –por el otro- el aprovechamiento de los bienes y servicios naturales, la sociedad debe definir los beneficios que más desea obtener del recurso y elaborar un plan de gestión que asegure su consecución." Bergkamp, *et.al., Op. cit.*, p. 53.

50 "Son aguas continentales aquellas masas de agua no marinas epicontinentales o subterráneas, que pueden encontrase en estado sólido (glaciares) o líquido (ríos, lagos, aguas subterráneas)." Iza, A., *Aguas de transición y caudales ecológicos*. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

51 "En cuanto a las aguas de mar u oceánicas, debe decirse que son aquellas constituidas por la masa de agua salada que rodea a los continentes." *Ibid*.

52 Sobre el concepto de aguas de transición: "La Directiva Marco de la Comunidad Europea sobre Aguas posiblemente provee la definición más completa al decir que las aguas de transición son aquellas "masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce" y (define) a las aguas costeras como aquellas "aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentra a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición", *Ibid.*

53 Un caudal ambiental es un régimen de agua que proviene de un río, humedal, o zona costera para mantener los ecosistemas y sus beneficios donde hay usos de agua competitivos y donde los caudales son regulados. Los caudales ambientales son importantes para la salud de los ríos, el desarrollo económico y el alivio a la pobreza. Ellos aseguran la continuidad y viabilidad de los múltiples beneficios que los ríos saludables y el agua subterránea dan la sociedad. Dyson, *et.al. Op. cit.*, p. v.

54 La International Law Association (ILA) presentó unos Artículos relativos a la regulación de caudales en la Conferencia de Manila en 1978. Dichos Artículos determinan las cuestiones prácticas que deben ser consideradas en un régimen jurídico destinado a regular caudales. Los Artículos se aplican a "medidas continuas destinadas a moderar, incrementar o, de otra manera, modificar el caudal de las aguas de un curso de agua internacional con cualquier fin; dichas medidas podrán incluir el almacenamiento, descarga y desviación de las aguas por medio de represas, reservorios, diques y canales. Iza, *A. Aguas de transición, Op. cit.*

55 Ver en este sentido las recomendaciones que se enumeran en: Bergkamp, G. *et.al, Op. cit.*, p. 58.

56 Ferreti, J., "El Recurso Agua en el Desarrollo de América Latina y el Caribe", Día de las Américas, Resúmenes, Tercer Foro Mundial del Agua, Kyoto, Japón, 19 de Marzo de 2003, p. 7.

57 "En el nivel centroamericano, según la declaración de San José (febrero de 2003) con motivo del Tercer Foro Mundial del Agua, se reconoce que mientras las principales reservas acuíferas se concentran en la vertiente del Caribe, más del 70% de su población se ubica en la vertiente del Pacífico. La oferta hídrica se ha reducido en un 62% en los últimos 50 años y en el 2025 disminuirá en un 21% más. De sus 35 millones de habitantes, 15 millones carecen de acceso al agua potable y saneamiento. Dos de cada cinco habitantes no tienen agua potable. El 25% de la población no cuenta con sistemas de alcantarillado ni de evacuación de excretas, y en las zonas rurales esa carencia abarca al 40%. 75% de las fuentes de abastecimiento de agua se encuentran sin ningún tipo de protección. El 80% de las enfermedades que afectan a los centroamericanos están directamente vinculadas con la mala calidad y contaminación del recurso." Mata, A., "Abundancia, Descuido y Crisis del Agua en Costa Rica", *Ciencias Ambientales*, no. 25, Junio, 2003, pp.3-4.

58 Algunas de esas iniciativas son: la realización en varias ocasiones del "Diálogo Interamericano de Manejo del Agua"; la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible –Santa Cruz, Bolivia, 1996; Visión del Agua para las Américas –Segundo Foro Mundial del Agua, La Haya, Holanda, 2000; Primera Feria del Agua de Centroamérica y el Caribe, 2001; Seminario sobre Recursos Hídricos paralelo a la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo –Fortaleza, Brasil, 2002; Foro Agua para las Américas en el Siglo XXI –Ciudad de México, 2002, presentado en el Tercer Foro Mundial del Agua, Kyoto, 2003. El propósito de estas actividades es compartir experiencias –positivas y negativas- para diseñar recomendaciones y estrategias

concretas para actuar desde una perspectiva regional y tratando de enfocar la mayoría de temas relacionados con el agua. En este sentido: Ferreti, J., *Op. cit*, pp. 8-9.

59 La tasa de crecimiento de la población de América Central es de las más altas a nivel mundial.

60 "El GWP define la gobernabilidad eficaz del agua así: "La gobernabilidad del agua hace referencia al rango de los sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro de agua en los diferentes niveles de la sociedad." (...)
La gobernabilidad eficaz del agua en la región de Centroamérica necesita basarse en los valores y principios democráticos para entenderla como la capacidad de la sociedad de autogobernarse y administrar los recursos hídricos en función de aprovechar oportunidades y resolver retos sociales y económicos planteados, considerando además la sostenibilidad del recurso y el funcionamiento de procesos ecológicos esenciales, mediante políticas públicas formuladas y aplicadas a partir de un liderazgo efectivo, conforme una institucionalidad preestablecida y socialmente interiorizada y aplicada por todos los actores." Colom, E., *Gobernabilidad Eficaz del Agua: Acciones conjuntas en Centroamérica*, GWP, Comité Asesor Técnico para América Central, Guatemala, 2003, p. 4.

61 "Todo ordenamiento jurídico parte de la naturaleza y sus ciencias, para normar las conductas que se deben asumir. Es necesario incursionar en aspectos metajurídicos como la Hidrología, la Hidrogeología, la Geografía o la Hidráulica, entre otras, para comprender de forma integrada el comportamiento de las aguas en su ciclo hidrológico, sus diversos estados, y las interacciones con el ambiente. A partir de ello, y en forma simple e integrada podrían crearse leyes para su apropiado manejo integral y sostenible. La carencia de una legislación integral en cuanto a la regulación de las conductas humanas impacientes en la hidrosfera, ha llevado a la aparición de normas jurídicas aisladas, sin sustento científico y sin considerar aspectos fundamentales como el ordenamiento territorial, el manejo integrado de cuencas hidrográficas, las repercusiones en el ciclo hidrológico, y lo diversos estados del recurso hídrico (físico, químico, biológico)." Solano, R., "Legislación sobre aguas subterráneas en Costa Rica", *Manejo Integrado de Aguas Subterráneas: un reto para el futuro*, p. 283.
En igual sentido, "Se pueden encontrar disposiciones relativas al recurso hídrico desde la primera mitad del siglo XX. Estas disposiciones representan vacíos, en la mayoría de los casos, debido a su complejidad y a la suma de intereses. El sistema jurídico de las aguas centroamericanas aún debe madurar para responder a la multitud de situaciones existentes, que van desde dilucidar derechos de propiedad y uso, convertir la explotación de los recursos en aprovechamiento racional, incorporar mecanismos financieros y ofrecer reglas claras para mercados de agua, hasta organizar y llevar registros administrativos de los derechos de uso del agua y de las obligaciones de conservación." Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, *Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales*, San José, Costa Rica, 2002, p. 13.

62 "La Alianza, conocida como ALIDES, es una declaración. Las declaraciones, en el Derecho Internacional no tienen fuerza vinculante, pero demuestran una voluntad política frente a la Comunidad Internacional. Su estructura incluye un concepto de Desarrollo Sostenible de acuerdo con las características propias de la región centroamericana, también establece principios generales, las bases necesarias para que se pueda realizar, los objetivos y los instrumentos." Madrigal, P., "Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental en Centroamérica", *Revista Parlamentaria*, vol. 5, no. 3, Diciembre, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, 1997, p. 154.

63 "Sobre el tema del "agua", el PARCA tiene como principios de política la gestión integrada: ecológica, económica y social, el acceso equitativo, y el fomento de la responsabilidad compartida en la gestión del agua. Dentro de sus objetivos se pretende garantizar la protección de las fuentes de agua, asegurar el abastecimiento en el largo plazo en cantidad y calidad adecuadas para definir usos y promover la valoración económica total de los recursos hídricos." CCAD, *Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales*, p. 10.

64 Los objetivos de la Conferencia fueron:
- Definir los medios que contribuyan a incrementar la conciencia sobre la importancia del conocimiento adecuado de los recursos hídricos como parte sustancial de las economías nacionales.
- Definir, a los niveles políticos y de toma de decisiones, la necesidad de información sobre recursos hídricos y elementos conexos.
- Promover la evaluación de los recursos hídricos a nivel nacional y el análisis de la situación de los sistemas nacionales de recopilación y manejo de datos sobre recursos hídricos (cantidad y calidad del agua).
- Formular estrategias para la evaluación y gestión integrada del agua en apoyo a la planificación del desarrollo de los recursos hídricos.
- Crear conciencia sobre la necesidad de fomentar estrategias de conservación para alcanzar un mejor equilibrio entre el suministro y las demandas de agua.

65 CCAD, *Op. cit.*, p. 10.

66 "Diálogo sobre gobernabilidad" es el nombre con que se conoce una serie de actividades que GWP, el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo están impulsando en diversos países del mundo, uniendo a los grupos de interés para examinar los procesos políticos y analizar los sistemas de gobierno de aguas. Tal diálogo comprende encuentros y talleres de grupos de interés, mesas redondas y conferencias electrónicas, cuyos temas variarán dependiendo del contexto socioeconómico, pues los países tienen diferentes tradiciones y regímenes culturales

y políticos. Aunque algunos temas son específicos para cada país, hay muchas áreas donde se puede compartir buenas prácticas y lecciones aprendidas en la implementación de la gestión integrada del recurso hídrico, respetando las líneas de acción que en cada región se hayan definido." Ballestero, M., "Crisis del Agua, Crisis de Gobernabilidad", *Ambientico*, no. 104, Mayo, 2002, p. 13.

67 "Los recursos hídricos transfronterizos son importantes para la región, comprometen áreas significativas de su territorio que para el caso de Guatemala representan el 75%; para El Salvador, el 59%; para Honduras, el 22%; para Nicaragua, el 37%; el 35% de Costa Rica y el 5% de Panamá." Colom, E. *Op. cit.*, p. 10.

68 En este sentido, Madrigal P., *Op. cit*, pp. 150-170.
"La dificultad para el reconocimiento de un derecho constitucional al ambiente radica, especialmente, en la confusión entre el reconocimiento del derecho y la necesidad de su protección. En efecto, una cosa es reconocer el derecho y otra proveer para su efectiva realización y protección.
Los parámetros son tan complejos como el mismo objeto de su protección. La ecología ha advertido que el ambiente no es algo equilibrado, sino que en éste constantemente se producen interacciones incontrolables desequilibrantes, y que, entonces, es mucho más razonable pensar en términos de sostenibilidad de los procesos que de equilibrio. El reconocimiento del derecho fundamental al ambiente no puede ser, pues, a un ambiente equilibrado sino a uno sostenible, y su sentido debe ser preservar la vida y las condiciones en que ésta se haga posible, abarcando la vida de otros seres y las condiciones en que otros derechos se realizan; en suma, se trata de un verdadero estado ambiental, como una superación del estado social.
El estado que protege el ambiente no puede ser un estado que actúa únicamente reconociendo el derecho, sino que debe tener una actividad consistente para su tutela. Junto a este carácter positivo y activo del estado de velar por las condiciones de mantenimiento del ambiente, existe un componente de solidaridad ineludible, que es precisamente uno de los contenidos de la expresión, universalmente aceptada, de desarrollo sostenible." Chririno, A., "Derecho constitucional a un ambiente ecológicamente sostenible", *Ambientico*, no. 109, Octubre, 2002, p. 22.

69 Los siguientes apartes son tomados de "La legislación del agua en Centroamérica: Comentarios sobre el cumplimiento de los principios y fundamentos sobre el manejo del recurso hídrico", publicación en imprenta de la Dra. Grethel Aguilar Rojas

70 La Gaceta No4, miércoles 7 de enero de 2004

71 Ver Colom, E. Retos de la Legislación de Aguas en Guatemala. Fundación Solar, 2001.

72 Exposición de motivos de la Propuesta de la Ley de General de Aguas de Guatemala.

73 Comunicado de Prensa de Calas de 15 de octubre de 2004, Guatemala.

74 Comunicación Personal. Rivera, K. 2004.

75 Idem.

76 Anteproyecto de Ley de Aguas de Nicaragua.

77 En este sentido: Abarca,F., "Definición e importancia de los humedales", Ciencias Ambientales, No 21, Junio, 2001, p.5.

78 Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Artículo 1, inciso 1, Ramsar, Irán, 1971.
Esto representa el primer intento por parte de la comunidad internacional de desarrollar un concepto coordinado para un grupo de ecosistemas específicos y dan un buen punto de partida a la identificación de humedales y su manejo. Sin embargo la definición de humedales no está libre de dificultades algunos consideran que este instrumento ha hecho la definición de humedal y sus usos más compleja, Ver: Shine, C., De Klemm, C., *Wetlands, Water and the Law: Using law to advance wetland conservation and wise use*, IUCN, Environmental Law Centre, Environmental Policy and Law Paper Nº 38, Germany, 1999, p. 3.

79 Ver en este sentido, Abarca,*Op. cit.*, p. 4-8.

80 En este sentido, Tabilo-Valdivieso, E., *"El beneficio de los humedales en América Central: el potencial de los humedales para el desarrollo"*, 2 ed., WWF Oficina Regional para Centroamérica y Centro Neotropical de Entrenamiento en Humedales, Programa Regional de Manejo en Vida Silvestre para Mesoamérica y El Caribe, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1999.

81 Desde 1996 se designó el 2 de febrero de cada año, como el "Día Mundial de los Humedales".

82 En este sentido, Astrálaga, M., "La Convención sobre los Humedales –Ramsar", *Ciencias Ambientales*, no. 21, Junio, 2001, p. 24. Desde esa fecha ha sido modificada en dos ocasiones para remediar problemas en sus procedimientos que obstaculizaban su desarrollo temprano. La tercera Conferencia de las Partes Contratantes (París, Diciembre de 1982) adoptó un protocolo para convertir la versión en francés del texto en una versión auténtica. En 1987 en la Conferencia de las Partes realizada en Regina, el artículo 6 de la Convención que establece arreglos administrativos fue enmendado. Ver Shine, C., de Klemm, C., *Op. cit*, p. 28.

83 "La evaluación ecológica de las funciones de los humedales, dada la importancia de las interacciones naturales, resulta más objetiva cuando se tiene en cuenta un enfoque de la cuenca fluvial. Esas funciones, valores y atributos sólo se pueden mantener si se permite que sigan funcionando los procesos ecológicos de los humedales. (...)
La Convención Ramsar promueve la escala de la cuenca fluvial como marco para la gestión de los humedales y, en

consecuencia, también sugiere que se le utilice para las actividades de valoración económica de los humedales. (...)
El objetivo principal de la valoración como vía para garantizar la gestión sustentable de los humedales consiste en determinar la eficiencia económica global de los distintos usos de los recursos ambientales. Al mismo tiempo, la asignación de un valor cuantitativo a los bienes y servicios permite argumentar la opción de la conservación de los humedales, en lugar de establecer otros usos de la tierra o el agua que los alimenta.
La necesidad de valorar los recursos ambientales se debe a que, si bien existe una conciencia creciente sobre la importancia de dichos recursos, esto no es suficiente para garantizar su uso racional." Fernández, L., "La valoración económica de los humedales y su interdependencia con la cuenca fluvial como unidad de gestión", *IV Seminario Internacional CYTED-XVII, Op. cit, p.* 33.

84 UICN, *Convenios Internacionales relacionados con los Humedales y el Medio Marino de Mesoamérica*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica y Gobierno de Noruega, San José, Costa Rica, 2002, p. 2.

85 Los criterios para la identificación de humedales de importancia internacional vigentes son aquellos que se establecieron en la sétima Conferencia de las Partes celebrada en San José, Costa Rica, 1999. Ver Anexo Nº 4: "Criterios para la Identificación de Humedales de Importancia Internacional"

86 Para profundizar sobre el alcance del artículo 2.5 y el artículo 4.2, referentes a los "motivos urgentes de interés nacional", se recomienda el artículo de Iza, A., "The "Urgent National Interest" Clause in the Ramsar Convention on Wetlands", I*UCN Environmental Law Programme Newsletter*, Issue 1, 2002, p. 30. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law
"La designación de sitios Ramsar, sin embargo, es sólo un primer paso en el largo camino que hay que recorrer para alcanzar un manejo y conservación de los humedales adecuado. La elaboración e implementación de planes de manejo comprensivos y detallados, la preparación de planes de ordenamiento territorial con claras definiciones sobre los posibles usos del suelo, la planificación ambiental estratégica y la evaluación de impacto ambiental son requisitos indispensables para garantizar que se mantengan las características ecológicas de los sitios Ramsar." Astrálaga, M., *Op. cit*, p. 26.

87 Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Artículo 3.1.

88 "El uso racional de los humedales consiste en su uso sostenible para beneficio de la humanidad de manera compatible con el mantenimiento de las propiedades naturales del ecosistema".
Al mismo tiempo, uso sostenible de un humedal se definió como:
"El uso de un humedal por los seres humanos de modo que produzca el mayor beneficio continuo para las generaciones presentes, manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras." UICN, *Convenios Internacionales relacionados con los Humedales y el Medio Marino de Mesoamérica*, p. 3.

89 "La Convención Ramsar también ha adoptado una serie de recomendaciones y lineamientos de importancia dentro de los que destacan:
- Evaluación de Impacto Ambiental y evaluación del riesgo.
- La revisión de Leyes e instituciones para promover la conservación y el uso racional de los humedales.
- La integración de la conservación y uso racional de los humedales en el manejo de cuencas.
- Fortalecimiento de comunidades locales y la participación de pueblos indígenas en el manejo de los humedales.
- Ubicación y manejo de agua para mantener las funciones ecológicas de los humedales.
- Uso de aguas subterráneas.
- Valores culturales de los humedales y restauración de humedales.

IUCN, *Water Law Series - Issue 2: The Ramsar Convention: Wetlands and Water*, IUCN Environmental Law Centre for the IUCN Environmental Law Programme. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

90 Las Partes Contratantes celebrarán consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Convención , especialmente en el caso de un humedal que se extienda por los territorios de más de una Parte Contratante o de un sistema hidrológico compartido por varias de ellas. Al mismo tiempo, se esforzarán por coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relativas a la conservación de los humedales y de su flora y fauna." Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, Artículo 5.

91 *Ibid.*, Artículo 9, inciso 2 y 3.

92 *Ibid.*, Artículo 8.

93 *Ibid.*, Artículo 6.
"El Comité Permanente, integrado por los representantes de las seis regiones Ramsar, sesiona una vez por año y se ocupa de supervisar la puesta en práctica de la política de la Convención, la ejecución del presupuesto y el manejo de los programas por el Secretariado. El Grupo de Examen Científico y Técnico asesora en cuestiones claves relativas a la aplicación de la Convención." UICN, *Convenios Internacionales relacionados con los Humedales y el Medio Marino de Mesoamérica,* p. 12.

94 En este sentido: UICN, *Convenios Internacionales relacionados con los Humedales y el Medio Marino de Mesoamérica,* pp. 19-26. Ver de igual forma: Sétima Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, San José, Costa Rica, 1999: Resolución VII.6

Lineamientos para elaborar y aplicar Políticas Nacionales de Humedales; Resolución VII.7 Lineamientos para examinar leyes e instituciones a fin de promover la conservación y el uso racional de los humedales; Resolución VII.18 Lineamientos para integrar la conservación y el uso racional de los humedales en el manejo de cuencas hidrográficas; Resolución VII.19 Lineamientos para la cooperación internacional con arreglo a la Convención de Ramsar. Textos disponibles en: http://www.ramsar.org

95 Los pueblos indígenas tienen un estrecha relación con el agua. Como un bien escaso, el agua a estado sujeta a reglas y rituales que van dirigidas a respetar el papel del agua en todos los aspectos de la vida. Como ha sido expuesto en la "Declaración Indígena sobre el Agua" se reconoce, se honra y se respeta como un regalo sagrado y poderoso del creador. Los pueblos indígenas han elaborado complejas normas relacionadas con la conservación, manejo y resolución alternativa de conflictos. El involucrar a los pueblos indígenas en el manejo del agua es una forma de aprender de los beneficios de su sabiduría con la finales de asegurar una distribución equitativa del agua y su conservación. El Secretariado de la Convención Ramsar ha publicado una serie de casos sobre la relación de los pueblos indígenas y los humedales. El objetivo de estudios es el asistir a las Partes en el cumplimiento de la decisión VII.8 relacionada con la inclusión de Pueblos Indígenas en Comités Nacionales Ramsar dando ejemplos concretos de proyectos exitosos. Ver, IUCN, *Water Law Series, Op. cit.*

96 Ver en este sentido: Maglianesi, M., "Participación de los indígenas en la conservación", *Ambientico*, no. 114, Marzo, 2003, p. 11-12. Además, Camac, E., "Pueblos indígenas aseguran la conservación", *Ambientico*, no. 121, Octubre, 2003, p. 17-18.

97 UICN, *Convenios Internacionales relacionados con los Humedales y el Medio Marino de Mesoamérica,* p. 12. Sobre la relación entre la Convención Ramsar y la CDB: "The COP to the Convention on Biological Diversity has taken formal note of the Ramsar Strategic Plan and has invited the Ramsar Convention to cooperate as a lead partner in the implementation of wetland-related activities under the CBD." Shine, C., de Klemm, C., *Op. cit.*, p. 40.

98 http://www.ramsar.org

99 Ver en este sentido, Tabilo-Valdivieso, E., *Op. cit.*

100 CCAD, *Op. cit.*, p. 7.

101 Desde el año 1996, con el apoyo de la WWF Oficina Regional de Centroamérica, el Fondo de Humedales para el Futuro de la Convención Ramsar y luego el Fondo de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos, existe el Centro Neotropical de Entrenamiento en Humedales que ha realizado importantes trabajos de capacitación en América Central; por ejemplo en Río Dulce (Guatemala); Puerto de La Unión (El Salvador); Coyolito (Honduras), Tonalá y Puerto Morazán, Wawa, San Miguelito en el Municipio del Río San Juan, y Sandy Bay (Nicaragua); Parque Nacional Palo Verde y otras comunidades en Costa Rica. "El CNEH tiene como objetivo entrenar a profesionales, técnicos, tomadores de decisión y líderes de base de organismos gubernamentales, centros académicos y organizaciones de base para la conservación y el manejo de los humedales de la región neotropical." Tabilo-Valdivieso, E., *Op. cit.*, p. 31. Por otra parte, en mayo de 1999, se suscribió en San José, Costa Rica, la "Declaratoria de los Pueblos Centroamericanos y los Humedales", documento que hace una serie de recomendaciones dirigidas a valorar el papel de las comunidades en la conservación y uso racional de los humedales.

102 Aprobada por el Consejo de Ministros de la CCAD durante la XXXIII Reunión Ordinaria en Granada, Nicaragua, julio de 2002.

103 CCAD, *Op. cit.,* p. 5.
"Los programas de protección de humedales deben partir de la identificación de los valores, actitudes y comportamientos que las personas tienen hacia los ríos, lagos, mares, nacientes, aguas subterráneas y manglares. Por lo tanto, es necesario efectuar una investigación para utilizar los resultados en la planificación y ejecución del programa de educación ambiental." Charpantier, C., "La Conservación de los Humedales necesita de la Educación Ambiental", *IV Seminario Internacional CYTED-XVII, Op. cit.* p.47.

104 Ver en este sentido: CCAD, *Op. cit.*, p. 27-38.

105 Jiménez, J.A., "Los Humedales de América Central: su importancia ecológica y económica", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 1, Turrialba, Costa Rica, 1999, p. 5.

106 "Se estima que el Arrecife Mesoamericano es uno de los más diversos del Atlántico Occidental y que posee alrededor de 60 especies diferentes de coral. La parte exterior del sistema arrecife está compuesta por corales de aguas profundas, esponjas y corales blandos. Más cerca de la superficie crecen los más delicados y elaborados corales de abanico y otros ramificados. Los pastos marinos afloran en el lado protegido del arrecife, en donde se adhieren con sus raíces a los corales rotos y los sedimentos." "Humedales: Prioridades para la Conservación en Centroamérica", *WWF Centroamérica*, Turrialba, Costa Rica, 1999, p.13. En igual sentido: "El SAM cuenta con una amplia variedad de ecosistemas productivos, incluyendo arrecifes de barrera, lindero, atolón y aquellos que se esparcen en grupos, camas de pastos marinos y sistemas de manglares." Programa Ecorregional Arrecife Mesoamericano, Departamento de Comunicaciones, WWF Centroamérica.

107 Ver en este sentido: World Resource Institute, *En Busca de un Enfoque Común para el Corredor Biológico Mesoamericano,* p. 20; Miller, K., Chang, A., Jonson, N., *Manejo colaborativo del Parque Nacional Sarstoon-Tamash en Belice* (Recuadro 6), 2001.

108 La información sobre la situación de los humedales en Costa Rica ha sido tomada principalmente del texto disponible en: http://www.ramsar.org/wurc_policy_costarica.htm, y la publicación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, *Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los HUMEDALES*, pp. 15-17; aparte de las otras fuentes que se citan directamente.

109 "Los humedales son los ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja." Ley Orgánica del Ambiente, Artículo 40.

110 "Se declaran de interés público los humedales y su conservación, por ser de uso múltiple, estén o no estén protegidos por las leyes que rijan esta materia." Ley Orgánica del Ambiente, Artículo 41.
Una situación especial se presenta con los manglares, humedales que según la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento son zona pública y constituyen Reserva Forestal, sin embargo hay que tomar en consideración dos cosas: que aquellos manglares ubicados dentro de parques nacionales o reservas equivalentes no se les puede aplicar la Ley de la Zona Marítimo Terrestre sino la legislación respectiva, y que esa normativa es anterior a la Ley Orgánica del Ambiente que –como se dijo- al ser los manglares humedales, se califican como una categoría de manejo distinta a la de reserva forestal. En 1996 con la Ley Forestal y en virtud del interés público se limita la corta y aprovechamiento de manglares. En este sentido, ver: Aguilar, G., *Guía de procedimientos para el manejo de humedales en Costa Rica*, pp.1-3, 14-18, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, San José, Costa Rica, 1996.

111 El Programa Uso y Conservación de Humedales realizó un inventario de los humedales según las unidades fisiográficas del país. Con el apoyo de la UICN fue posible elaborar un mapa con los Humedales de las Regiones Montañosas, Humedales de la Región Costera, Humedales de la Región Norte y Humedales de las Regiones Intermontanas. Bravo, J., *et.al.*, "Aspectos Generales de los Humedales en Costa Rica", *Utilización y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos*, Reynolds, J. (ed.), Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica, 1996, p. 147.

112 CCAD, *Op. cit.*, p. 17.

113 *Ibid.*, p. 19.

114 Jiménez, J.A., *Op. cit.*, p. 4.

115 CCAD, *Op. cit.*, p. 20.

116 "Todos los Sitios Ramsar en Honduras cuentan con un Decreto Legislativo y forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas que les asigna una categoría de manejo, proporcionando así la elaboración de planes de manejo que reglamenta las actividades a desarrollarse en estos importantes sitios. Pese a estos y otros esfuerzos, debido a la complejidad del desarrollo socioeconómico del país, los frágiles ecosistemas de humedal requieren de una política nacional clara de conservación." *Ibid*, pp. 21-22.

117 "En Honduras, los humedales del Golfo de Fonseca, sufrieron daños considerables. Justo en la desembocadura del río Choluteca, el más grande de los ríos que drenan sus aguas en el golfo y específicamente en los esteros que filtran las Bahías de San Lorenzo y Chismuyo, se calcula que cientos de hectáreas del bosque de mangle fueron destruidas y/o "ahogadas" por los enormes volúmenes de sedimentación (lodo y arena) arrastrados por la fuerza de las corrientes.
Los niveles de contaminación en las aguas del golfo después del huracán Mitch se incrementaron notablemente por la gran cantidad de restos humanos que, junto con desechos sólidos y líquidos tales como: fertilizantes, fungicidas, materiales plásticos, residuos de productos medicinales, se fueron acumulando en los ríos." Muñoz, E., "Continúa la crisis en el Golfo", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 1, Turrialba, Costa Rica, 1999, p. 8.

118 En este sentido: *Humedales: Prioridades para la Conservación en Centroamérica,* WWF Centroamérica, p. 13.

119 En este sentido, CCAD, *Op. cit.*, p. 21.

120 "Se conoce como Costa Miskita las extensas tierras sujetas a inundación estacionaria, dominadas por lagunas, manglares, llanos de pino, ríos bordeados por un bosque de transición (galería), que se extienden desde el norte de la Laguna de Perlas en Nicaragua, hasta Cabo Camarón en Honduras; incluye la amplia plataforma continental rica en pastos marinos y arrecifes de coral." *Humedales: Prioridades para la conservación en Centroamérica*, WWF Centroamérica, p. 7.

121 Ver en este sentido, CCAD, *Op. cit.*, pp.22-23.

Capítulo VIII

Derecho del Mar y Protección del Medio Marino

Introducción

Por Derecho (Internacional) del Mar se entiende las "reglas y principios que obligan a los estados en sus relaciones internacionales relativas a cuestiones marítimas. En este sentido, excluye el tratamiento, excepto incidentalmente de las reglas de derecho privado marítimo que se refieren a cuestiones, entre otras, como el seguro marítimo o transporte de mercaderías por barco. Además, se relaciona con normas para tiempos de paz y no con cuestiones que tradicionalmente han sido consideradas bajo el paraguas del derecho de guerra y, consecuentemente, temas como la neutralidad marítima o las leyes de presas caen fuera de su alcance".[1]

El Derecho del Mar es, actualmente, de base eminentemente convencional y se rige principalmente por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (en adelante CNUDM)[2] y una serie de instrumentos internacionales, tanto convencionales como de *soft law*. Ello no obstante, "reglas del derecho consuetudinario, como aquellas concernientes a bahías históricas y otros convenios internacionales relativos, por ejemplo, a la contaminación y la navegación continuarán siendo de enorme importancia para la determinación detallada de los derechos y las obligaciones de los estados".[3]

En este capítulo se consideran, desde una perspectiva internacional, cuatro aspectos fundamentales del derecho del mar, a saber: la delimitación de espacios marítimos, la protección del medio marino,[4] las pesquerías y el contexto regional centroamericano, del Gran Caribe y del Pacífico Nordeste. Al final se presenta un listado con los principales instrumentos jurídicos internacionales relacionados con el Derecho del Mar limitado a los aspectos tratados. Es menester aclarar que este capítulo no contempla la normativa interna de los países centroamericanos.

1. Síntesis Histórica del Derecho del Mar

Desde épocas pretéritas, el mar fue el principal medio de comunicación entre los pueblos y muchas de las grandes civilizaciones se establecieron en sus orillas. Los griegos lo veneraron

al igual que los romanos.[5] Es interesante destacar que el Imperio Romano reguló el uso y la propiedad del mar, pero no precisó la jurisdicción que ejercía sobre ese espacio.

"Para los romanos el mar era "res comunes omniumm" puesto por la naturaleza a disposición de todos sin que nadie pudiera apropiárselo de modo exclusivo, "res extra comercium", o sea que estaba fuera de los tratos entre particulares, por preceptuarlo así el derecho positivo; 'res extra patrimonium" o "res nullius humano iuris". Dentro de la libertad de movimiento que correspondía a tan vasto imperio, al amparo de su hegemonía en el Mediterráneo, Roma proclamó y practicó la libre navegación, hasta el arribo a cualquier punto de la costa, así lo recoge el Digesto y la doctrina sentada por Marcelino Celso y Ulpiano".[6]

Durante la Edad Media no se hace mención directa a las cuestiones jurídicas relacionadas con él. Incluso al fin de la misma persistía la confusión entre el interés privado y el público en las costumbres marítimas, de allí que incluso en las expediciones de Cristóbal Colón se presentan como concesiones del soberano al almirante de las Indias. En definitiva, señala Murillo Zamora, hubo que esperar hasta el descubrimiento de América para ingresar en una etapa de profuso desarrollo del Derecho Internacional y, por ende, del derecho marítimo. El descubrimiento del Nuevo Mundo representó una revolución en el pensamiento europeo al abrir nuevos horizontes, lo que también permitió el desarrollo de técnicas novedosas en materia de navegación.[7]

El derecho del mar tiene su origen en las prácticas y costumbres que, desde antaño regularon las actividades de navegantes y comerciantes y su evolución, en los primeros tiempos, va de la mano de los procesos de expansión política y comercial de los Estados europeos.

En 1609, se publica la obra *Mare liberum* de Hugo Grocio,[8] que sostenía la inapropiabilidad de los espacios marinos, más que nada, como manera de defender el interés de la libre navegación de la Compañía de las Indias Orientales (holandesa) frente a la pretensión de exclusivo control del tráfico hacia las Indias por parte de España y Portugal.

La tesis de Grocio suscitó varias réplicas, entre ellas la más importante es la de John Selden, que en su obra *Mare clausum* sostenía que, al igual que el territorio, el mar es susceptible de apropiación. Selden pensaba ante todo en el mar que rodea a las Islas Británicas.

En el siglo XIX, Inglaterra, el imperio naval más poderoso del mundo (las principales rutas marítimas estaban controladas por la corona inglesa) buscó la consagración del principio de libertad de los mares. Se limitó la soberanía marítima de los Estados ribereños de tres a veinte millas, aunque con una predominancia marcada por la primera (tres millas); esta distancia tuvo importantes efectos prácticos y jurídicos debido al enorme poderío que la apoyó, manteniéndose como regla hasta principios del siglo pasado.

Ya en la primera mitad del siglo XX, el esfuerzo se centra en tratar de establecer reglamentaciones relacionadas con las cuestiones marítimas y en intentar la codificación de normas. Es así como tienen lugar importantes esfuerzos para llegar a un consenso en el uso del mar, tales como: La Conferencia de La Haya en 1907, la Declaración de Londres en 1909, la Convención Marítima de la Habana en 1928, la Conferencia de La Haya en 1930 y la Declaración de los Estados Americanos de 1939.

El acontecimiento más importante de todos los mencionados lo constituye la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional, celebrada en La Haya en 1930, por iniciativa de la Sociedad de las Naciones. El objetivo de la Conferencia era establecer algunas normas del Derecho del Mar y especialmente definir la anchura del mar territorial, que en ese momento oscilaba entre tres y veinte millas.[9]

Esta Conferencia no logró su objetivo y su fracaso tuvo como consecuencia que los Estados recurrieran a declaraciones unilaterales para ampliar la extensión de las aguas territoriales. Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos se vieron sumamente afectados en su economía por los enormes gastos militares. Para reactivarla pensaron en el mar como fuente potencial de recursos. Harry S. Truman, como Presidente de los Estados Unidos, emitió el 28 de setiembre de 1945, dos proclamas: la 2267, relativa a la plataforma continental y la 2268, relativa al establecimiento de zonas de pesca en el alta mar.

Es así como empiezan a surgir las reivindicaciones latinoamericanas. De acuerdo con Truman "el Gobierno de los Estados Unidos considera los recursos naturales del subsuelo y del fondo del mar de la plataforma continental por debajo de la alta mar próxima a las costas de los Estados Unidos como pertenecientes a éstos y sometidos a su jurisdicción y control. Además se reserva el derecho de establecer zonas de conservación en ciertas áreas del alta mar contiguas a las costas de los Estados Unidos".[10]

Esta Proclama 2267, se apoya en el hecho de que la plataforma continental no es sino una extensión del macizo continental de la nación costera y, por lo tanto, una pertenencia natural de ella, especificándose que la propiedad sobre estos últimos, no afecta el derecho a la libre navegación en el alta mar y en las aguas suprayacentes.

Esta fue la respuesta de los Estados Unidos a la posible existencia de yacimientos de petróleo en el subsuelo marino. El país amplió sus dominios submarinos en forma notable al no establecer un límite al ejercicio de su derecho sobre la plataforma continental contigua a sus costas.

Los Estados Unidos pertenecían al grupo que respaldaba el principio de las tres millas, ante la perspectiva de explotar el lecho y el subsuelo contiguo y la crisis económica por la que atravesaba, buscaba una forma adecuada para proteger sus intereses. Su gran innovación radicó en utilizar por primera vez el elemento de la contigüidad en una dimensión del océano hasta entonces ignorada por el derecho, esto es, de las profundidades continentales.

Limitando la validez de la regla de las tres millas a la superficie, se introduce en el campo jurídico una realidad geográfica y se marca el punto de partida del concepto legal de la plataforma continental.

En la Proclama 2668, los Estados Unidos, considerando la importancia de los recursos pesqueros para las comunidades costeras, el desarrollo progresivo de los nuevos métodos y técnicas, la insuficiencia de las medidas tendientes a la protección y preservación de dichos recursos y la urgente necesidad de protegerlos contra la explotación, definieron su política respecto a las pesquerías costeras en ciertas áreas del alta mar. Además, reconocieron el derecho de cualquier estado a establecer zonas de conservación frente a sus costas, siempre

y cuando se les reconociese a los nacionales de los Estados Unidos cualquier interés en la pesca que pudieran tener en esas áreas.

El contenido de ambas proclamas influyó tanto en las legislaciones internas de varios países como en la preparación de los Principios de México, en los trabajos de la Conferencia Especializada Interamericana de 1956 y en la misma Conferencia sobre Derecho del Mar de 1958. A partir de este momento, se comienza a cuestionar la eficacia del criterio de las tres millas y se advierte, por así decirlo, a las grandes potencias el deseo de reformular las reglas del derecho del mar tradicional.[11]

En las Proclamas de Truman, los Estados encontraron la oportunidad que necesitaban para extender sus jurisdicciones marítimas, ya que las grandes potencias se habían empeñado en no reconocer límites mayores a los fijados anteriormente, aunque la realidad era que los mares territoriales excedían esa distancia.

Así, mientras algunos Estados limitaron su soberanía hasta la profundidad de doscientos metros, otros lo hicieron hasta la distancia de doscientas millas y algunos incluso hasta donde se extendiese la plataforma continental. Aquéllos que no tenían plataforma continental, no encontraron obstáculos para reglamentar al respecto, pues pudieron adecuar el derecho a sus necesidades.

Durante el periodo de 1944 a 1960 se dan a conocer una serie de declaraciones unilaterales que establecen nuevos espacios oceanográficos. La unilateralidad y la multiplicidad de conceptos se impone en esta etapa del nuevo Derecho del Mar, el cual se adapta más a la realidad de los países del Tercer Mundo.

La verdadera revisión del Derecho del Mar tradicional se da a partir de la celebración de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, ya que la situación mundial en los océanos no se asentaba sobre un orden jurídico claro. En este sentido, se planteó la necesidad de codificar las disposiciones de carácter consuetudinario.

La ONU consideró la situación y convocó a una conferencia, la que se celebró en Ginebra, en 1958. Producto de esta conferencia son cuatro tratados, a saber:

- La Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua;[12]
- La Convención sobre la Alta Mar;[13]
- La Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar;[14]
- La Convención sobre la Plataforma Continental.[15]

A esta Conferencia le siguió otra en 1960 y una tercera en 1973, cuyos trabajos se prolongaron por casi una década y concluyó con la adopción de la CNUDM, en diciembre de 1982. De acuerdo con el texto mismo de la CNUDM, ésta prevalecerá en las relaciones entre los estados parte sobre las Convenciones de Ginebra previamente mencionadas.[16] Ello no obstante, los estados parte de las Convenciones de 1958 continúan obligados por las mismas hasta tanto las denuncien o se transformen en Partes de la CNUDM.

El objetivo fundamental de la CNUDM está indicado en su Preámbulo que dice: “Reconociendo la conveniencia de establecer, con el debido respeto de la soberanía de todos los estados, un orden

jurídico para los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos".

Conviene mencionar la importancia de los organismos internacionales en el desarrollo del Derecho del Mar en la segunda mitad del Siglo XX, e inicios del Siglo XXI. La Organización Marítima Internacional (OMI),[17] creada en 1948, ha auspiciado la negociación de la mayoría de los convenios relativos a la seguridad del transporte marítimo internacional, la prevención de la contaminación del mar por buques, la responsabilidad e indemnización y la facilitación del tráfico marítimo internacional. El Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) con su programa sobre Mares Regionales que fuera puesto en marcha en 1974, ha establecido hasta la fecha catorce Planes de Acción Regionales, que incluyen las siguientes regiones: el mar Negro, Gran Caribe, África oriental, Golfo Pérsico, el Mediterráneo, el Pacífico nor-occidental, el mar Rojo y el golfo de Adén, Asia del Sur, el Pacífico sudeste, el Pacífico sur, y África occidental y Central, el Pacífico nor-oriental y el del Atlántico sud-occidental superior. Además, están vigentes tres acuerdos interdependientes similares entre países desarrollados en el mar Báltico, el Ártico y el Atlántico Nororiental. En total 140 países participan al menos en un Plan de Acción Regional.[18]

2. Delimitación de Espacios Marítimos

Con el fin de poder delinear las competencias nacionales e internacionales y establecer la aplicación de la normativa, la CNUDM, estableció conforme a la costumbre internacional una serie de espacios marítimos, a saber, aguas interiores; mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental, alta mar y los fondos marinos de la alta mar (la Zona).

En todos estos espacios marítimos "los Estados tienen diferentes grados de competencia y de responsabilidad, incluyendo en la alta mar, especialmente respecto a la preservación contra la contaminación y el aprovechamiento sostenible de los recursos marinos y costeros, así como su conservación. Conforme al Derecho Internacional consuetudinario del mar y el mismo Convenio del Mar, la normativa nacional, es decir aquélla que expiden los Estados en ejercicio de su potestad pública, que puedan dictar para la protección del medio ambiente marino, surte efectos no solamente dentro de su mar interior y territorial sino también en el mar de su zona económica exclusiva, aunque con ciertas limitaciones en esta última. Pero se extiende a la alta mar la jurisdicción estatal, cuando se trata de buques de su pabellón o registro que están sometidos a sus regulaciones y estándares, independientemente del lugar donde se encuentren. Por otra parte una de las limitaciones que los Estados tienen para dictar normas jurídicas aplicables a su zona económica exclusiva es que los estándares y regulaciones ambientales deben ser por lo menos tan estrictos como las normas internacionales vigentes, pudiendo, ser más exigentes, con tal que estas exigencias no dificulten innecesariamente los derechos de navegación de buques de otros pabellones. En sus zonas costeras y en su mar interior y territorial, en virtud de su soberanía, los Estados ejercen su potestad propia de dictar normas de protección del medio marino que a bien tengan; pero en estos casos, el Convenio del Mar recomienda que tales normas no sean menos efectivas que las reglas, estándares, prácticas y procedimientos recomendados a nivel internacional".[19]

Seguidamente se analiza cada una de estos espacios en detalle.

2.1 Aguas Interiores

Son aguas interiores aquéllas situadas en el interior de la línea de base del mar territorial y forman parte del territorio del estado. Generalmente, quedan incluidos dentro de las aguas interiores, los puertos, ríos, deltas, estuarios y bahías.[20] En lo que respecta a las bahías, solo se consideran como aguas interiores aquellas que pertenecen a un solo estado y las denominadas bahías históricas.[21]

2.2 Mar Territorial

El Mar territorial es el espacio que se localiza en forma adyacente al territorio de un estado, más allá de sus aguas interiores, y se extiende hasta una distancia de 12 millas marinas a partir de la línea de base.

De acuerdo con la CNUDM, la línea de base normal para medir la anchura del mar territorial es la línea de la bajamar.[22] En el caso de estados que poseen costas accidentadas (islas, escotaduras, profundas aberturas), la medición de la anchura del mar territorial se realiza a partir de una línea de base recta que se establece a través del trazado de líneas que no unen puntos del territorio y que, de acuerdo a la CNUDM, "no deben apartarse de manera apreciable de la dirección general de la costa".[23] En el supuesto de estados con costas adyacentes o situadas frente a frente, la Convención determina que, salvo acuerdo en contrario, la delimitación del mar territorial se efectuará siguiendo un criterio de equidistancia, a menos que circunstancias históricas o especiales impongan otra solución.[24]

El estado ribereño ejerce plena soberanía sobre el mar territorial, así como en su espacio aéreo, el lecho y subsuelo de dicho mar. En este sentido, tiene competencia legislativa y jurisdiccional, en función de la cual puede dictar normas vinculadas con la navegación, la actividad pesquera, el control aduanero y sanitario y el control de la contaminación.

La soberanía del estado ribereño solo se encuentra limitada por derecho de paso inocente,[25] siempre que el mismo se practique de conformidad con las normas del derecho internacional y las leyes y reglamentos que dicte el estado ribereño.

La fijación del mar territorial en caso de Estados archipelágicos[26] se realiza a través del trazado de líneas de base siguiendo la configuración general del archipiélago.[27] Aquellas aguas que quedan encerradas por las líneas de base recta se consideran "aguas archipelágicas" sobre las cuales el estado tiene soberanía, que se extiende al espacio aéreo, al lecho y al subsuelo.[28]

En ejercicio de su poder de jurisdicción, los estados pueden prevenir y sancionar las infracciones a sus leyes y reglamentos en materia fiscal, sanitaria, aduanera y de inmigración, que se cometan en su territorio o en su mar territorial.[29]

2.3 Zona Contigua

La Zona Contigua es un área adyacente al mar territorial. No puede extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.[30]

El estado goza de ciertas facultades exclusivas, como por ejemplo, la competencia para prevenir y sancionar infracciones a disposiciones en materia aduanera, fiscal, de inmigración y sanitaria, que se cometan en su territorio o en su mar territorial.[31]

2.4 Zona Económica Exclusiva

La Zona Económica Exclusiva (ZEE) tiene como antecedente la zona marítima adoptada en los años cincuenta por Chile, Ecuador y Perú. Constituye un área situada más allá del límite del mar territorial sujeta a un régimen específico,[32] donde los estados ribereños ejercen una soberanía restringida que comprende la posibilidad de explotar los recursos marinos, la investigación científica, el dictado de leyes y reglamentos para aquellos buques que transiten por ella.

El límite interior de la ZEE es la línea de base a partir de la cual se mide la anchura del mar territorial. En cuanto a su límite exterior, éste no puede extenderse más allá de las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial.[33]

La delimitación de la ZEE entre estados con costas adyacentes o situadas frente a frente debe realizarse por medio de un acuerdo entre ellos, teniendo en cuenta las disposiciones del derecho internacional.[34]

Dentro de la ZEE, los estados ejercen:

- Derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, vivos y no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho, el lecho y el subsuelo del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y los vientos;

- Jurisdicción respecto del establecimiento y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, investigación científica marina y protección y preservación del medio marino;[35]

Los demás estados gozan, dentro de la ZEE, de todas las libertades de la alta mar, es decir, de las de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos,[36] no así de la libertad de pesca.

El estado ribereño es el que determina las capturas permisibles en la ZEE. Asimismo, determina su capacidad de captura teniendo en cuenta el objetivo de la utilización óptima de los recursos.[37] Cuando no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible, dará acceso, por medio de la celebración de acuerdos, a otros estados al excedente. Les dará prioridad a los estados sin litoral, a los estados en situación geográfica desventajosa o a los estados en desarrollo de la misma región.

La CNUDM establece disposiciones específicas respecto de la conservación de determinadas especies marinas, como las especies altamente migratorias,[38] los mamíferos,[39] las especies anádromas[40] y las especies catádromas.[41]

Scovazzi considera que "en abstracto, se puede concluir que, en la zona económica exclusiva, todas las actividades concernientes a la utilización de los recursos retornan a las competencias del Estado ribereño, mientras que todas las actividades relativas a las comunicaciones internacionales permanecen comprendidas entre los derechos de los estados".[42]

2.5 Plataforma Continental

La CNUDM define a la plataforma continental como un espacio marino que "comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide el mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia".[43]

Respecto a la plataforma continental, el estado ribereño tiene los siguientes derechos:

- Derechos de soberanía a los efectos de la explotación y exploración de los recursos;
- Derecho a tender cables y tuberías submarinas;[44]
- Derecho a establecer islas artificiales, estructuras e instalaciones;[45]
- Derecho exclusivo de autorizar y regular las perforaciones que se realicen en la plataforma continental;[46]
- Derecho a excavar túneles.[47]

Estos derechos se encuentran limitados, toda vez que los mismos no afectan la condición jurídica de las aguas suprayacentes ni el espacio aéreo situado por encima de tales aguas. Asimismo, el derecho del ribereño no debe afectar la navegación ni otros derechos y libertades de los que gozan otros estados,[48] tales como el tendido de cables y tuberías submarinas sobre su plataforma continental, aunque si podrá establecer condiciones para la entrada de dichas tuberías o cables en su territorio o mar territorial.[49]

2.6 Alta Mar

De acuerdo con la Convención sobre la Alta Mar, se entiende por tal "la parte del mar no perteneciente al mar territorial ni a las aguas interiores de un Estado".[50] La Alta Mar está abierta a todas las naciones y ningún Estado puede pretender legítimamente someter cualquier parte de ella a su soberanía.

La libertad de alta mar comprende para los estados ribereños y los estados sin litoral:

- Libertad de navegación;
- Libertad de sobrevuelo;
- Libertad de tendido de cables y tuberías submarinas;
- Libertad de construir islas artificiales y otras instalaciones permitidas por el derecho internacional;
- Libertad de pesca;
- Libertad de investigación científica.[51]

Con el objeto de propender a la conservación de los recursos, la Convención establece limitaciones a la libertad de pesca de los estados. En lo que respecta a la conservación de los recursos vivos, preceptúa que al determinar las capturas permisibles y establecer otras medidas tendientes a la conservación de los recursos vivos de la alta mar, los estados:

- Tomarán medidas tendientes a mantener o restablecer las poblaciones de las especies capturadas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a factores ambientales y económicos;
- Tomarán en cuenta los efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas, de manera tal de mantener o restablecer las poblaciones de dichas especies por encima de los niveles en los que su reproducción pueda verse gravemente amenazada.[52]

El Capítulo 17 de la Agenda 21, estableció la necesidad de convocar a una conferencia intergubernamental con vistas a promover la aplicación efectiva de las disposiciones de la CNUDM, sobre poblaciones compartidas de peces y especies de peces altamente migratorias. El objetivo era fijar los derechos de pesca de las especies transzonales y evitar que la pesca excesiva en alta mar afecte la capacidad de captura de los estados en las ZEE. El 4 de agosto de 1995, la Conferencia de Nueva York, adoptó el Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y las Poblaciones de Peces altamente Migratorios.[53]

El objetivo del Acuerdo es asegurar la conservación a largo plazo y el uso sostenible de las poblaciones de peces transzonales y de peces altamente migratorios, para lo cual los estados ribereños y los estados que pescan en alta mar deberán:

- Adoptar medidas para asegurar la supervivencia a largo plazo de las mencionadas poblaciones de peces y promover su aprovechamiento óptimo;

- Establecer dichas medidas en base a datos científicos fidedignos y que tengan por objeto preservar o restablecer las poblaciones a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible con arreglo a factores ambientales y económicos, incluidas las necesidades de los países en desarrollo;

- Aplicar el criterio de precaución;[54]

- Evaluar los efectos de la pesca, de otras actividades y de los factores ambientales sobre las poblaciones con objeto de la pesca y sobre poblaciones dependientes de ellas;

- En caso necesario adoptar medidas para la conservación y ordenación de las demás poblaciones que pertenecen al mismo ecosistema;

- Reducir al mínimo la contaminación;

- Proteger la diversidad biológica del medio marino;

- Tomar medidas para prevenir o eliminar la pesca excesiva;

- Tener en cuenta los intereses de los pescadores artesanales y de subsistencia;
- Fomentar la investigación y el desarrollo de tecnologías apropiadas para apoyar la conservación y la ordenación de los recursos pesqueros.[55]

2.7 Los Fondos Marinos de la Alta Mar (La Zona)

El sistema de regulación de la Zona fue establecido por la CNUDM, en la Parte XI (Artículos 133 a 191), en el Anexo III (disposiciones básicas relativas a la prospección, exploración y explotación) y en el Anexo IV (Estatuto de la Empresa).

La Zona y sus recursos son patrimonio común de la humanidad.[56] Esos recursos se consideran inalienables pero los minerales extraídos de la Zona pueden enajenarse con arreglo a la Convención, sus normas, reglamentos y los procedimientos de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos.[57]

Ningún estado puede reivindicar o ejercer soberanía sobre parte alguna de la Zona o sus recursos, y ningún estado o persona natural o jurídica puede apropiarse de parte alguna de la Zona o sus recursos. Si algún estado ejerciera tales acciones, éstas no serán reconocidas por la comunidad internacional. La prohibición para cualquier estado en lo que respecta a la Zona se compadece con el fin atribuido a la misma por la Convención, esto es, el uso exclusivamente pacífico.[58]

Las actividades en la Zona se realizarán, en beneficio de toda la humanidad, independientemente de la ubicación geográfica de los estados, sean ribereños o sin litoral. Se debe prestar especial consideración a los intereses y necesidades de los estados en desarrollo y de los pueblos que no hayan logrado la plena independencia u otro régimen de autonomía reconocido por las Naciones Unidas de conformidad con la Resolución 1514 (XV) y otras resoluciones pertinentes de la Asamblea General.[59]

El Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la CNUDM,[60] reafirma que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional así como sus recursos son patrimonio común de la humanidad.

La Autoridad es la organización creada por la Convención para disponer la distribución equitativa de los beneficios financieros y otros beneficios económicos derivados de las actividades por medio de un mecanismo apropiado y sobre una base no discriminatoria. A su vez, son órganos de la Autoridad los siguientes:

- La Asamblea, órgano supremo integrado por todos los estados parte, a la cual le compete la política general de la Autoridad respecto de todas las cuestiones de su competencia;[61]
- El Consejo, órgano ejecutivo, es el encargado de establecer la política concreta a seguir por la Autoridad en relación con toda cuestión o asunto de su competencia;[62]
- La Empresa, es el órgano encargado de las actividades de transporte, tratamiento y comercialización de los minerales extraídos de la Zona[63] y está integrada por una Junta Directiva, un Director General y el personal necesario para el desempeño de sus funciones;[64]
- La Secretaría.[65]

Las controversias relativas a la interpretación y aplicación de la Parte XI, serán decididas por una Sala de Controversias de los Fondos Marinos, a menos que las partes en la controversia

soliciten el sometimiento del conflicto a una sala especial del Tribunal Internacional de Derecho del Mar, o cuando cualquiera de ellas solicite la constitución de una sala ad hoc de la Sala de Controversias de los Fondos Marinos.[66]

La Autoridad es la encargada de la aprobación de planes de trabajo para la exploración de la Zona. Además, debe implementar las decisiones de la Comisión Preparatoria de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos y del Tribunal Internacional de Derecho del Mar, relativo a los primeros inversionistas inscritos y sus estados certificadores.[67] Principalmente es quien se encarga de todas las exploraciones mineras de los fondos marinos: también ejerce una labor ambiental, ya que da seguimiento a las tendencias y los acontecimientos relativos a estas explotaciones. Las labores de investigación científica, la difusión y el estímulo de dichas labores son también parte de las competencias de la Autoridad. La Autoridad tiene la facultad de establecer los reglamentos, así como de revisar el contenido de las contrataciones y ser un observador de todas las exploraciones mineras en los fondos marinos.

El Acuerdo relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 28 de julio de 1994,[68] constituye un compromiso en relación con el régimen legal de la zona y sus recursos y la clave para implementar la vocación global de la CNUDM. En efecto, la Parte XI, tal como fue aprobada en Montego Bay, era altamente prescriptiva y poco favorable a los intereses de los países desarrollados.

3. Protección y Preservación del Medio Marino

La preocupación internacional por los aspectos ecológicos y de la protección del medio ambiente, particularmente del mar y sus recursos, es relativamente reciente. Sin embargo, la contaminación marina, especialmente producida por hidrocarburos se admitía ya desde antes de la Primera Guerra Mundial como resultado de la expansión del comercio internacional y de las actividades del transporte marítimo internacional.

Entre los años veinte y treinta, varios países adoptaron medidas e impusieron multas para evitar las descargas de hidrocarburos en sus aguas territoriales por parte de los buques. El Reino Unido jugó un papel fundamental en el desarrollo de varios convenios internacionales relacionados con la seguridad marítima y la prevención de la contaminación.

El mar se ha visto afectado por la actividad del ser humano, tanto por la contaminación proveniente de diversas fuentes como por la sobreexplotación de los recursos marinos, la que se ha acelerado en los últimos años: "en muchas zonas sujetas a la jurisdicción nacional, la pesca encuentra problemas cada vez más graves, entre ellos la sobre pesca local, las incursiones no autorizadas de flotas extranjeras, la degradación de los ecosistemas, la sobrecapitalización y el tamaño excesivo de las flotas, la valorización insuficiente de las capturas, los equipos de pesca poco selectivos, las bases de datos poco fiables y la competencia cada vez mayor entre la pesca artesanal y la pesca en gran escala y entre la pesca y otros tipos de actividades".[69]

Los problemas del transporte marítimo y de la contaminación marina hicieron necesarias soluciones de tipo internacional. El hecho de compartir un medio como el océano obliga a los países costeros a realizar esfuerzos comunes para protegerlo y hace que su contaminación ya

no sea un riesgo de tipo local sino un problema mundial. En consecuencia, las normas y estándares relacionados con la contaminación marina y la preservación de sus recursos deben ser discutidas, acordadas y aplicados a nivel internacional.

Por contaminación del medio marino se entiende la introducción por el hombre, directa o indirectamente, de sustancias o de energía en el medio marino, incluidos los estuarios, que produzca o pueda producir efectos nocivos tales como daños a los recursos vivos y a la vida marina, peligros para la salud humana, obstaculización de las actividades marítimas, incluidos la pesca y otros usos legítimos del mar, deterioro de la calidad del agua del mar para su utilización y menoscabo de los lugares de esparcimiento.[70]

El concepto de fuentes de contaminación se refiere a la determinación de la actividad humana que pueda tener un impacto contaminante sobre el medio marino. Las fuentes de contaminación marina comúnmente utilizadas son:

- La contaminación por buques;
- La contaminación resultante del vertido de los desechos y otras materias realizados desde los buques;
- La contaminación causada por aeronaves e instalaciones marinas;
- La contaminación causada por emisiones de origen terrestre (contaminación que llega de la tierra al mar, directamente, por medio de los cursos de agua o a través de la atmósfera);
- La contaminación resultante de la exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos y el subsuelo.[71]

En el cuadro siguiente se muestra una aproximación al porcentaje de contaminación por fuente:[72]

Fuente de contaminación	Porcentaje
Emisiones desde tierra.	44%
Emisiones atmosféricas.	33%
Contaminación por buques.	12%
Vertimiento de desechos.	10%
Explotación de los fondos marinos.	1%[73]

Un problema significativo es la escasa regulación que tiene la contaminación del medio marino proveniente de fuentes terrestres, las cuales según la Agenda 21 "representan el 70% de la contaminación marina, mientras que las actividades del transporte marítimo y el vertimiento en el mar representan el 10% cada una. Los contaminantes que suponen la mayor amenaza para el medio marino, en orden variable de importancia y en situaciones nacionales o regionales diferentes, son los siguientes: las aguas residuales, los nutrientes, los compuestos orgánicos sintéticos, los sedimentos, la basura y los materiales plásticos, los metales, los radionúclidos, el petróleo y los hidrocarburos aromáticos policíclicos. Muchas de las sustancias contaminantes que provienen de fuentes terrestres son de interés particular para el medio marino puesto que

se caracterizan simultáneamente por la toxicidad, la persistencia y la bioacumulación en la cadena trófica. No hay actualmente ningún plan mundial para hacer frente a la contaminación marina procedente de fuentes terrestres".[74]

3.1 Protección y Preservación del Medio Marino

La Parte XII de la CNUDM se titula protección y preservación del medio marino. El principio general en esta materia es enfático, toda vez que determina que "los Estados tienen la obligación de proteger y preservar el medio marino".[75] A su vez, el artículo 21 señala que el Estado ribereño puede dictar leyes y reglamentos concernientes al paso inocente de los buques por su mar territorial cuando se pretenda la conservación de los recursos vivos del mar, la prevención de infracciones de sus leyes y reglamentos de pesca, la preservación de su medio ambiente y la prevención, reducción y control de la contaminación de éste.[76]

El Estado se compromete, por su parte, a darle publicidad a estas leyes y reglamentos y como contraparte, los buques que ejerciten el "paso inocente" se encuentran obligados a respetar estas normativas.[77]

Las facultades de los Estados ribereños respecto de su mar territorial son amplias, aunque así es su responsabilidad para su preservación y uso. El estado tiene plena soberanía de dictar leyes y reglamentos para reducir y prevenir la contaminación y un compromiso de cooperar respecto de la navegación, cuando sus buques atraviesen su mar territorial y ello pueda tener alguna repercusión ambiental.[78]

Este tipo de protección ambiental recibe el apoyo de la Convención en los casos en que se deban tomar o adoptar medidas para prevenir, reducir, controlar la contaminación del medio marino, procedente de cualquier fuente, utilizando los medios más viables de que dispongan.[79]

3.1.1 Contaminación Procedente de Instalaciones bajo la Jurisdicción de cada Estado

Los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las actividades bajo su jurisdicción o control se realicen de forma tal que no causen perjuicios por contaminación a otros Estados y su medio ambiente, así como para evitar que la contaminación causada por incidentes o actividades bajo su jurisdicción o control, no se extienda más allá de las zonas donde ejercen derechos de soberanía.[80]

Las medidas a adoptar deben referirse a todas las fuentes de contaminación del medio marino, como son:[81]

- La evacuación de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas, especialmente las de carácter persistente, desde fuentes terrestres, desde la atmósfera o a través de ella, o por vertimiento;

- La contaminación causada por buques, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar, prevenir la evacuación intencional o no y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, la operación y la dotación de los buques;

- La contaminación procedente de instalaciones y dispositivos utilizados en la exploración o explotación de los recursos naturales de los fondos marinos y su subsuelo, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, el funcionamiento y la dotación de tales instalaciones o dispositivos;

- La contaminación procedente de otras instalaciones y dispositivos que funcionen en el medio marino, incluyendo en particular medidas para prevenir accidentes y hacer frente a casos de emergencia, garantizar la seguridad de las operaciones en el mar y reglamentar el diseño, la construcción, el equipo, el funcionamiento y la dotación de tales instalaciones o dispositivos.

En la adopción de medidas tendientes a prevenir, reducir o controlar la contaminación del medio marino, los estados se abstendrán de toda injerencia injustificada en las actividades realizadas por otros estados en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con la Convención. Entre las medidas que se tomen deben figurar aquellas necesarias para proteger y preservar los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies y otras formas de vida marina diezmadas, amenazadas o en peligro.[82]

La Convención se refiere a la introducción de especies extrañas al medio marino y determina que los estados adoptarán las medidas necesarias para prevenir, reducir o controlar la introducción intencional o accidental en un sector determinado del medio marino de dichas especies que puedan provocar cambios considerables y perjudiciales en dicho medio.[83] Asimismo, los estados se abstendrán de transferir daños o peligros de un área a otra o de transformar un tipo de contaminación en otro.[84]

3.1.2 Medidas Relativas a la Navegabilidad de los Buques para Evitar la Contaminación

Los Estados que, a solicitud de terceros o por iniciativa propia, hayan comprobado que un buque que se encuentra en uno de sus puertos o instalaciones terminales costa afuera, viola las reglas y estándares internacionales aplicables en materia de navegabilidad de los buques y como consecuencia de ello amenaza causar daños al medio marino tomarán, en la medida de lo posible, medidas administrativas para impedir que zarpe el buque.[85]

Dichos Estados sólo permitirán que el buque prosiga hasta el astillero de reparaciones apropiado más próximo y, una vez que se hayan eliminado las causas de la infracción, permitirán que el buque prosiga inmediatamente su viaje.

Cuando un buque se encuentre en un puerto o instalación costa afuera de un estado, dicho estado podrá iniciar un procedimiento respecto de cualquier infracción de las leyes y reglamentos dictados por el de conformidad con la Convención o las normas y estándares internacionales destinados a prevenir, reducir o controlar la contaminación del medio marino causada por buques, ya sea que la infracción se haya cometido en el mar territorial, ya sea en la ZEE de dicho estado.[86]

En caso de un accidente marítimo que amenace seriamente el ambiente, los Estados pueden, incluso fuera de su mar territorial, tomar y hacer cumplir medidas que guarden proporción con el daño real o potencial a fin de proteger sus costas o intereses conexos,[87] incluida la pesca; de la contaminación

o la amenaza de contaminación resultante de un accidente marítimo o de actos relacionados con ese accidente, de los que quepa prever razonablemente que tendrán graves consecuencias perjudiciales.[88]

Los Estados harán cumplir en el espacio aéreo sometido a su soberanía o en relación con los buques que enarbolen su pabellón o estén matriculados en su territorio y las aeronaves matriculadas en su territorio, las leyes y reglamentos que hayan dictado.

Los estados tienen la facultad de dictar leyes y reglamentos y tomar otras medidas para dar efecto a las reglas y estándares internacionales aplicables, establecidos por conducto de las organizaciones internacionales competentes o de una conferencia diplomática, para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino desde la atmósfera o a través de ella, de conformidad con todas las reglas y estándares internacionales pertinentes relativos a la seguridad de la navegación aérea.[89]

Los estados son responsables por el incumplimiento de sus obligaciones internacionales, así como de no tener sistemas jurídicos que ofrezcan una pronta y adecuada reparación por los daños causados debido a la contaminación del medio marino por parte de personas jurídicas o naturales bajo su jurisdicción.[90]

Respecto de otras obligaciones contraídas previamente por los estados para la protección y preservación del medio marino, como así también aquéllas que se adopten con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención, tales obligaciones deben permanecer, siempre que sean compatibles con los principios y obligaciones de la Convención.[91]

3.1.3 Diversas Fuentes de Contaminación Marina

Las Secciones V, VI y VII de la Parte XII del Convenio establecen el reparto de competencias normativas y ejecutivas de los Estados y las garantías procesales aplicables respecto a las diferentes fuentes de contaminación.

La regulación se basa en un sistema jerarquizado donde las reglas internacionales marcan los umbrales máximos o mínimos, dentro de los que se puede desarrollar la legislación nacional para prevenir, reducir y controlar las diversas fuentes de contaminación.

Las disposiciones relativas a la ejecución en la Sección VI establecen un reparto de competencias entre el Estado de Pabellón, el Estado Costero y el Estado del Puerto respecto de las fuentes de contaminación. La Sección VII establece una serie de garantías procesales.

3.1.3.a Contaminación Procedente de Fuentes Terrestres

La Parte XII del Convenio se refiere a ella al disponer que los Estados en general procurarán establecer reglas internacionales, de carácter mundial y regional para prevenir, reducir y controlar tal contaminación, tomando en cuenta las características propias de cada Estado, esas reglas serán examinadas cada cierto tiempo.[92]

Los Estados ribereños, tomando en cuenta esas reglas internacionales, dictarán leyes y reglamentos y tomarán otras medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar, procurando sobre todo, armonizar sus políticas en el plano regional indicado.[93]

Las reglas internacionales y la legislación nacional a la que se hace referencia incluirán disposiciones destinadas a reducir lo más posible la evacuación en el medio marino de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas, en especial las de carácter persistente.[94]

3.1.3.b Contaminación Resultante de Actividades Relativas a los Fondos Marinos

Las obligaciones de los estados ribereños para prevenir, reducir y controlar la contaminación marina resultante de actividades en los fondos marinos sujetos a jurisdicción nacional (aguas interiores, mar territorial y plataforma continental) y en las islas artificiales, instalaciones y estructuras bajo su jurisdicción siguen las mismas pautas establecidas para la regulación de la contaminación de fuentes terrestres.

Los Estados ribereños adoptarán las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino resultante de actividades en la Zona que se realicen por buques o desde instalaciones u otros dispositivos que enarbolen su pabellón, estén inscritos en su registro u operen bajo su autoridad.[95]

3.1.3.c Contaminación por Vertimiento

Los esfuerzos al respecto van encaminados hacia el establecimiento de reglas, estándares, prácticas y procedimientos recomendados por organizaciones internacionales o de una conferencia internacional y a la adopción de leyes, reglamentos y otras medidas nacionales.[96]

La Convención provee dos prescripciones específicas: la primera de ellas establece la exigencia de una autorización previa a los vertidos por parte de la autoridad nacional competente.[97] La segunda prescripción tiene un carácter más innovador, puesto que establece el requisito del consentimiento expreso previo del estado ribereño no sólo en lo que respecta a los vertidos en su mar territorial, sino también a los que pretende realizar en su plataforma continental y en su ZEE: "El vertimiento en el mar territorial, en la zona económica exclusiva o sobre la plataforma continental no se realizará sin el previo consentimiento expreso del Estado ribereño, el cual tiene derecho a autorizar, regular y controlar ese vertimiento tras haber examinado debidamente la cuestión con otros Estados que, por razón de su situación geográfica, puedan ser adversamente afectados por él".[98]

3.1.3.d Contaminación Causada por Buques

Regulación

Los Estados en general, actuando por conducto de la organización internacional competente o de una conferencia internacional, establecerán reglas y estándares para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques. También promoverán la ordenación del tráfico destinados a reducir al mínimo el riesgo de accidentes que puedan provocar la contaminación del medio marino (el litoral así como intereses diversos).[99]

La competencia legislativa a nivel nacional corresponde sobre todo al estado de pabellón, que continúa teniendo una posición predominante y de una competencia exclusiva mientras el

buque se encuentra en alta mar. Aparece vinculada con las exigencias de la protección y preservación del medio marino, ya que tienen la obligación de dictar leyes y reglamentos para prevenir, reducir y controlar la contaminación.

Los estados podrán también dictar leyes y reglamentos en los espacios marítimos sometidos a su soberanía o jurisdicción, con las siguientes limitaciones:

- En la ZEE, las leyes y reglamentos nacionales que se adopten deberán ser conformes y dar efecto a las reglas y estándares internacionales generalmente aceptados y establecidos por conducto de la organización internacional competente;[100]
- En el mar territorial las competencias normativas del estado ribereño son más amplias, toda vez que el mar territorial se halla sometido a su soberanía. El estado ribereño podrá adoptar leyes y reglamentos nacionales destinados a prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causadas por buques extranjeros, incluidos aquellos que ejerzan el derecho de paso inocente. Dicho paso se deja de considerar inocente, cuando el buque extranjero realiza "cualquier acto de contaminación intencional y grave".[101]

Los Estados del puerto podrán adoptar leyes y reglamentos de acuerdo con los poderes de que disponen en sus aguas interiores, en las que posee competencias soberanas similares a las que ejerce en su propio territorio. Los estados que establezcan requisitos para ingresar a sus puertos deberán darle una debida publicidad, así como comunicarlos a la organización internacional competente.[102]

Ejecución

Las medidas de ejecución recaen sobre el estado de pabellón, el que debe velar porque sus buques cumplan con las reglas y estándares internacionales y las leyes y reglamentos nacionales aplicables, así como por su ejecución efectiva.[103]

Esta competencia ejecutiva urbi et orbi de los estados de pabellón los obliga a tomar medidas apropiadas para asegurar que se impida a los buques que enarbolan su pabellón o están matriculados en su territorio zarpar hasta que cumplan con los requisitos y estándares internacionales, incluidos los relativos al diseño, construcción, equipo y dotación de los buques. Asimismo, los estados cuidarán que los buques que enarbolan su pabellón lleven a bordo los certificados requeridos por las reglas y estándares internacionales correspondientes y expedidos de conformidad con ellos.[104] El Estado ribereño puede adoptar las medidas de ejecución previstas en los artículos 220 y 221 de la CNUDM.

3.2 El Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación del Mar por Buques[105]

El Convenio Internacional para prevenir la Contaminación del Mar por Buques de 1973, modificado por el Protocolo de 1978, y sus enmiendas, conocido como MARPOL 73/78, constituye el principal instrumento vigente en materia de lucha contra la contaminación procedente de los buques.[106]

Las medidas de carácter técnico se detallan en los seis anexos del Convenio, que contienen reglas aplicables a diversas fuentes de contaminación ocasionada por buques. Los dos

primeros anexos son obligatorios para las Partes contratantes y los otros cuatro son facultativos para la parte que los acepte expresamente. Dichos anexos son los siguientes:

- Anexo I: Contaminación por hidrocarburos;
- Anexo II: Sustancias Nocivas líquidas transportadas a granel (Químicos);
- Anexo III: Sustancias Perjudiciales Empaquetadas;
- Anexo IV: Aguas Residuales (Aguas Servidas);
- Anexo V: Basura (Desechos Sólidos);
- Anexo VI: Contaminación atmosférica ocasionada por los buques.

Según el Anexo I, las descargas de hidrocarburos en el mar "solamente podrán producirse mientras el buque navega, a más de 50 millas de las costas, en cantidades mínimas (1/30000 de la carga transportada) y nunca en las denominadas "zonas especiales". Entre estas "zonas especiales", en las que está prohibida toda descarga de hidrocarburos, se encuentran los mares Báltico, Mediterráneo, Negro y Rojo, el área del Golfo Pérsico, el Golfo de Adén (1987) y el Océano Antártico (1990). El Anexo I incluye también disposiciones relativas tanto a la mejora de las condiciones de funcionamiento de los buques y a las modalidades del transporte a bordo, como respecto a las instalaciones que deben establecerse en puertos para la descarga de substancias que no se pueden eliminar de otro modo. Entre las mejoras técnicas que afectan el funcionamiento del buque cabe citar la obligatoriedad de instalar el sistema *load on top* y la de realizar la limpieza de cisternas mediante lavado con petróleo en bruto. Los buques de nueva construcción deben cumplir exigencias más severas, tales como la utilización de tanques de lastre separado, que evitan tener que utilizar agua de lastre en los tanques de carga de hidrocarburos, eliminando así el problema de la evacuación de las aguas oleosas.

El Anexo II establece los criterios que han de seguirse para evitar la contaminación ocasionada por substancias nocivas líquidas transportadas a granel, cuya descarga debe hacerse en las instalaciones de recepción adecuadas, a menos que se cumplan ciertas concentraciones y condiciones (que varían según las substancias). En todo caso, no se permiten las descargas de estas substancias a menos de 12 millas de las costas más cercanas.

El Anexo III contiene prescripciones generales para la promulgación de normas detalladas sobre empaquetado, marcado, etiquetado, documentación, estiba, limitaciones cuantitativas, excepciones y notificaciones para impedir la contaminación por substancias perjudiciales transportadas por vía marítima en paquetes, contenedores, tanques portátiles, y camiones -cisterna o vagones- tanque.

El Anexo IV establece prescripciones para controlar la contaminación del mar por las aguas sucias de los buques.

El Anexo V trata de los distintos tipos de basuras y especifica las distancias desde tierra y la manera en que se pueden verter, imponiendo estrictas disposiciones en diversas "zonas especiales", así como una restricción total de la descarga de plásticos.[107]

Los desechos sólidos correspondientes al Anexo V han sido clasificados en tres categorías:

- Desechos generales: todo material que se convierte en desecho como resultado de su uso para almacenamiento o carga: cartón, madera, metales, trapos;

- Desechos mixtos: bolsas plásticas conteniendo mezcla de residuos como por ejemplo comida, latas, utensilios de cocina, y para comer, papel, envoltorios de comida;

- Desechos reciclables: Todo material almacenado en forma separada y que puede ser reciclado.

El Anexo VI prescribe el control de la contaminación atmosférica ocasionada por los buques. "Las reglas establecen:

- Límites a las emisiones de óxidos de azufre (SOx) y de óxidos de nitrógeno (NOx) de los escapes de los buques;
- Límite mundial de 4.5% masa/masa del contenido de azufre del *fuel-oil*;
- Zonas de control de emisiones de SOx;
- Prohibición de emisiones deliberadas de substancias agotadoras de las capas de ozono;
- Límite de emisiones de óxido nitroso (NOx) de los motores diesel".[108]

3.3 El Convenio Internacional sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias

El Convenio internacional sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (Convenio de Londres) fue suscrito en Londres, el 13 de noviembre de 1972 y entró en vigor el 30 de agosto de 1975.[109]

El Convenio de Londres fue concebido para que las "Partes Contratantes promuevan, individual y colectivamente, el control efectivo de todas las fuentes de contaminación del medio marino y se comprometan especialmente a adoptar todas las medidas posibles para impedir la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias que puedan constituir un peligro para la salud humana, dañar los recursos biológicos y la vida marina, reducir las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otros usos legítimos del mar".[110]

El Convenio opera de manera independiente de los órganos internos de la OMI, (Comités y Subcomités), a través de la convocatoria de reuniones consultivas anuales de las Partes contratantes. Dichas reuniones se desarrollan conforme al Reglamento Interior y la OMI surte las funciones de Secretaría.

El artículo 3.1 del Convenio establece el concepto de vertimiento y su ámbito de aplicación, al decir que "A los efectos del presente Convenio:

a) Por vertimiento se entiende:
   i) toda evacuación deliberada en el mar de desechos u otras materias efectuada desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;
   ii) todo hundimiento deliberado en el mar de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar.

b) El vertimiento no incluye:
   i) la evacuación en el mar de desechos y otras materias que sean incidentales a las operaciones normales de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el

mar y de sus equipos o que se deriven de ellas, excepto los desechos y otras materias transportados por o a buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar, que operen con el propósito de eliminar dichas materias o que se deriven del tratamiento de dichos desechos u otras materias en dichos buques, aeronaves, plataformas o construcciones;

ii) la colocación de materias para un fin distinto del de su mera evacuación, siempre que dicha colocación no sea contraria a los objetivos del presente Convenio.

c) La evacuación de desechos u otras materias directamente derivadas de la exploración, explotación y tratamientos afines, fuera de la costa, de los recursos minerales de los fondos marinos o con ellos relacionados no estará comprendida en las disposiciones del presente Convenio".

"Por "desechos u otras materias" se entienden los materiales y sustancias de cualquier clase, forma o naturaleza".[111]

Las Partes Contratantes prohibirán el vertimiento de cualesquiera desechos u otras materias en cualquier forma o condición.[112] Esto se halla regulado en dos Anexos. Los vertimientos de desechos u otras materias enumerados en el Anexo I están prohibidos; los vertimientos de desechos u otras materias enumerados en el Anexo II deberán contar con un permiso previo especial. Para todos los demás desechos o materias se requerirá un permiso general previo. Además, se establece que los permisos se concederán solo tras una cuidadosa consideración de los factores que figuran en el Anexo III, incluyendo los estudios previos de las características del lugar de vertimiento, según se estipula en las secciones B y C de ese anexo. En cuanto a estos permisos y sus condiciones, las Partes contratantes deberán adoptar las medidas administrativas o legislativas que garanticen el cumplimiento de las disposiciones del Anexo 2. Muy atinadamente se consagra en la norma referida que "se prestará particular atención a las posibilidades de evitar el vertimiento a favor de alternativas preferibles desde el punto de vista ambiental".[113] Además, faculta a las Partes contratantes para que puedan prohibir los desechos u otras materias mencionados en el Anexo I, de lo cual se deberá notificar a la OMI.

Por otra parte "las Partes contratantes se comprometen a fomentar, dentro de los organismos especializados competentes y de otros órganos internacionales, la adopción de medidas para la protección del medio marino contra la contaminación causada por:

a) hidrocarburos, incluido el petróleo, y sus residuos;
b) otras materias nocivas o peligrosas transportadas por buques para fines que no sean el vertimiento;
c) desechos originados en el curso de operaciones de buques, aeronaves, plataformas y otras construcciones en el mar;
d) contaminantes radiactivos de todas las procedencias, incluidos los buques.
e) agentes de la guerra química y biológica;
f) desechos u otras materias directamente derivados de la exploración, explotación y tratamientos afines fuera de la costa, de los recursos minerales de los fondos marinos o con ellos relacionados.

Las Partes fomentarán también, en el seno del apropiado organismo internacional, la codificación de señales que deban ser empleadas por los buques dedicados al vertimiento".[114]

Se establece como una de las medidas para lograr los objetivos del Convenio, la posibilidad de que las Partes Contratantes que tengan intereses comunes de proteger el medio marino de una zona geográfica determinada puedan concertar acuerdos en el plano regional, para la prevención de la contaminación, especialmente por vertimiento, teniendo en cuenta los aspectos característicos de la región y en conformidad con el Convenio.[115]

Por otro lado el artículo IX establece que mediante la colaboración en el seno de la Organización (del Convenio de Londres LC) y de otros organismos internacionales, las Partes Contratantes podrán solicitar:

a) La capacitación de personal científico y técnico.
b) El suministro del equipo e instalaciones y servicios necesarios para investigación y vigilancia y control.
c) La evacuación y tratamiento de desechos, y otras medidas para prevenir o mitigar la contaminación causada por vertimiento.

En otras disposiciones de este instrumento jurídico internacional se dispone una serie de compromisos y obligaciones para las Partes Contratantes, siendo los más relevantes:

- La adopción según lo dispuesto en el convenio, de medidas eficaces individualmente, según su capacidad científica, técnica y económica, y colectivamente, para impedir la contaminación del mar causada por vertimiento, y la armonización de sus políticas a este respecto (artículo II);

- La designación de una autoridad o autoridades apropiadas para expedir los permisos especiales y los permisos generales; llevar registros de la naturaleza y cantidades de las materias que se permita verter; y vigilar y controlar individualmente o en colaboración con otras partes y con organizaciones internacionales competentes las condiciones de los mares para los fines del Convenio (artículo VI);

- La elaboración de procedimientos para la determinación de responsabilidades y el arreglo de controversias relacionadas con las operaciones de vertimiento (artículo X);

- La adopción de las medidas necesarias para la aplicación del convenio (artículo VII).

3.3.1 Protocolo de 1996 a la Convención de Londres

El Protocolo de 1996, relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias,[116] fue adoptado en la reunión especial de las Partes contratantes de la Convención de Londres, convocada en Londres, del 28 de octubre al 8 de noviembre de 1996, a invitación de la OMI.

Dicho protocolo no se halla en vigor. Cuando esto ocurra, derogará a la Convención de Londres para aquellas Partes contratantes del protocolo que también sean Partes contratantes de la Convención.
El Protocolo modifica varias disposiciones de la Convención de Londres.[117] En cuanto a sus objetivos establece que "Las Partes Contratantes, individual y colectivamente, protegerán y preservarán el

medio marino contra todas las fuentes de contaminación y adoptarán medidas eficaces, según su capacidad científica, técnica y económica, para prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar de desechos u otras materias. Cuando proceda, las Partes Contratantes armonizarán sus políticas a este respecto".[118]

En cuanto a las obligaciones generales de las Partes, el Protocolo estipula lo siguiente:[119]

- La aplicación de un "planteamiento preventivo de la protección del medio ambiente contra el vertimiento de desechos u otras materias, en virtud del cual se adoptarán las medidas preventivas procedentes cuando haya motivos para creer que los desechos u otras materias introducidos en el medio marino pueden ocasionar daños aun cuando no haya pruebas definitivas que demuestren una relación causal entre los aportes y sus efectos;

- El principio contaminador-pagador a partir del cual cada Parte tratará de fomentar prácticas a partir de las cuales, aquellos a quienes haya autorizado a realizar actividades de vertimiento o incineración en el mar, sufragarán los costos ocasionados por el cumplimiento de las prescripciones sobre prevención y control de la contaminación de las actividades autorizadas, teniendo debidamente en cuenta el interés público;

- Las Partes Contratantes actuarán de modo que no transfieran, directa o indirectamente, los daños o la probabilidad de causar daños de una parte del medio ambiente a otra, ni transformen un tipo de contaminación en otro;

- El texto se refiere a la libertad para adoptar, individualmente o conjuntamente, medidas más estrictas con el derecho internacional en lo relativo a la prevención, reducción y la eliminación de la contaminación.

En lo que respecta a la conceptualización del "vertimiento", el Protocolo innova respecto del Convenio de Londres en algunos aspectos. Por vertimiento se entiende:[120]

- Toda evacuación deliberada en el mar de desechos u otras materias desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;
- Todo hundimiento deliberado en el mar de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;
- Todo almacenamiento de desechos u otras materias en el lecho del mar o en el subsuelo de éste desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar;
- Todo abandono o derribo *in situ* de plataformas u otras construcciones en el mar, con el único objeto de deshacerse deliberadamente de ellas.

El vertimiento no incluye:

- La evacuación en el mar de desechos u otras materias resultante, directa o indirectamente, de las operaciones normales de buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar y de su equipo, salvo los desechos u otras materias que se transporten en buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar destinados a la evacuación de tales materias, o se transborden a ellos, o que resulten del tratamiento de tales desechos;

- La colocación de materias para un fin distinto al de su mera evacuación, siempre que dicha colocación no sea contraria a los objetivos del Protocolo;
- El abandono en el mar, de materias (por ejemplo, cables, tuberías y dispositivos de investigación marina) colocadas para un fin distinto del de su mera evacuación.

Las disposiciones del Protocolo no se aplican a la evacuación o almacenamiento de desechos resultantes directamente de la exploración, explotación y consiguiente tratamiento mar adentro de recursos minerales del lecho del mar o relacionados con dichas actividades.

En cuanto a la responsabilidad y la indemnización, el Protocolo establece un compromiso de las Partes contratantes de elaborar procedimientos relativos a la responsabilidad por vertimiento o incineración en el mar de desechos u otras materias.[121]

En síntesis, los aspectos más novedosos del Protocolo son los siguientes:

- La obligación de prohibir la incineración en el mar de cualesquiera desechos u otras materias;[122]
- La obligación de no permitir la exportación de desechos u otras materias a otros países para su vertimiento o incineración en el mar;[123]
- A discreción de las Partes contratantes, la incorporación de las aguas interiores al ámbito de aplicación del Protocolo;[124]
- A diferencia del Convenio de Londres, el Protocolo establece explícitamente que la OMI ejercerá las funciones de Secretaría en relación con el Protocolo.[125]

4. Pesquerías

4.1 Utilización de Recursos Vivos en la CNUDM

Los peces, moluscos y crustáceos son la principal fuente de alimentación para gran parte de la población del mundo. La pesca excesiva, combinada con la contaminación y otros impactos ambientales, han provocado prácticamente un colapso de las reservas pesqueras del planeta. Se estima que alrededor de un 70% de las principales poblaciones de peces han sido diezmadas, están sobreexplotadas o en peligro de serlo.[126]

La Convención no hace referencia explícita a las pesquerías. El artículo 61 se refiere a la conservación de los recursos vivos y desarrolla una serie de medidas, donde el Estado ribereño se encuentra habilitado para determinar la captura de recursos vivos en su ZEE, teniendo en cuenta los datos científicos que se puedan brindar. También debe asegurar la conservación y administración de los recursos vivos de su zona, de tal manera que no se abuse en su explotación.

Respecto de las especies capturadas, se establece el deber de los estados de producir el máximo rendimiento sostenible de acuerdo a los factores ambientales y económicos de las comunidades pesqueras ribereñas, así como de tomar en cuenta las necesidades especiales de los estados en desarrollo.

Todo lo anterior debe considerar los efectos sobre las especies asociadas con las especies capturadas o dependientes de ellas, el equilibrio ecológico es de suma importancia para mantener una igualdad, en la medida de lo posible, entre su explotación y la protección.

Como fuera delineado en la sección correspondiente a la ZEE, la utilización de los recursos vivos en la ZEE depende de la capacidad que el Estado ribereño tenga de capturar esos recursos. Existe la posibilidad de que el Estado ribereño le permita el acceso a otros Estados para que capturen el excedente. Esta posibilidad esta sujeta a estudios acerca de la importancia de los recursos de la zona para la economía del Estado ribereño interesado. Además, se deben tomar en cuenta los derechos que tienen los nacionales de pescar en esa zona, sea por costumbre o por medio de un acuerdo.

Los nacionales de otros estados que pesquen en la zona económica exclusiva observarán las medidas de conservación y las demás modalidades y condiciones establecidas en las leyes y reglamentos del estado ribereño.[127]

Respecto de la protección de los recursos, los estados que comparten la misma población o poblaciones asociadas de peces, a través de organizaciones regionales o subregionales deben acordar las medidas necesarias para la conservación y el desarrollo de las mismas.[128]

También se establece la obligación general para todos los Estados de adoptar las medidas en relación con sus respectivos nacionales que puedan ser necesarias para la conservación de los recursos vivos de la alta mar, o de cooperar con otros Estados en su adopción.[129]

El desarrollo del concepto de pesquerías ocurre con la adopción del Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorios, explicado más arriba.

4.2 Cooperación

Los estados cooperarán entre sí en la conservación y administración de los recursos vivos en las zonas de la alta mar. Los Estados cuyos nacionales exploten idénticos recursos vivos, o diferentes recursos vivos situados en la misma zona, celebrarán negociaciones con miras a tomar las medidas necesarias para la conservación de los mismos. Con esta finalidad cooperarán, según proceda, para establecer organizaciones subregionales o regionales de pesca.[130]

El principio de cooperación internacional también se halla mencionado en el Acuerdo sobre peces tranzonales y altamente migratorios.[131] Los estados ribereños y los otros estados que pescan en alta mar cooperarán en lo relativo a ambas poblaciones.

La cooperación se efectiviza a través de organizaciones o arreglos regionales o subregionales de ordenación pesquera, tomando en cuenta las característica propias de la región o subregión, con el fin de asegurar una conservación y ordenación para dichas poblaciones.

4.3 Intercambio de Información

El intercambio de información y de transferencia de tecnología acerca de la captura, esfuerzos de pesca y otros datos para la conservación de las poblaciones de peces, se deberán realizar por conducto de las organizaciones internacionales competentes, sean subregionales, regionales o globales, según proceda.

4.4 Código de Conducta para Pesca Responsable de la FAO

El Código de Conducta para la Pesca Responsable fue aprobado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en Roma, el 31 de octubre de 1995. Constituye un instrumento de prácticas responsables con miras a asegurar la conservación, la gestión y el desarrollo eficaz de los recursos acuáticos vivos.[132]

La pesca responsable debe llevarse a cabo tanto en las zonas marítimas sometidas a la jurisdicción nacional, como en alta mar; en este último supuesto el principio es que el derecho a pescar en dichas aguas no importa una total y absoluta libertad de pesca. Se debe reforzar la cooperación internacional a fin de evitar la pesca ilícita, toda vez que la misma constituye un obstáculo para alcanzar los objetivos de la pesca responsable.[133]

Los principios contenidos en la Declaración de Cancún, que indican las pautas que los Estados deben seguir para lograr una planificación y ordenación racional de las pesquerías, se incorporaron luego en al Código.

El Código considera a la pesca como una actividad de gran relevancia para la humanidad. En su introducción destaca la importancia de la pesca como fuente de alimento, recreo, comercio y bienestar económico, tanto para las generaciones presentes como futuras. Es por ello que se debe practicar de manera responsable, respetando el ecosistema y la diversidad biológica.

Cubre tanto la actividad extractiva, como la elaboración y comercialización: el pescado, la acuicultura y la investigación pesquera. Se aplica tanto a los Estados miembros como a los no miembros de la FAO y a las organizaciones y organismos de pesca interesados; también se aplica a las personas físicas que entren a formar parte de alguna manera en el proceso de manipulación del pescado hasta llegar al consumidor final.[134]

La Comisión de Pesca Continental para América Latina (COPESCAL) en su octava reunión realizada en Belem, del 11 al 14 de agosto de 1998, aprobó el Código de Conducta para la Pesca Responsable con referencia especial a la pesca continental y al desarrollo de la acuicultura.[135] Este documento analiza los antecedentes y las medidas acordadas por la FAO y otras organizaciones para apoyar la implementación del Código para la Pesca Responsable, con referencia especial a la pesca continental y al desarrollo de la acuicultura.

La FAO ha elaborado directrices técnicas específicas para la pesca continental, las cuales se refieren a asuntos críticos del manejo y la producción en el subsector.

4.5 Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores de la Pesca

El Foro Mundial de Pescadores y Trabajadores de la Pesca (Foro Mundial), es una organización internacional permanente e independiente. Sus objetivos se encuentran recogidos en sus estatutos constitutivos y son:

- Proteger, defender y fortalecer las comunidades que dependen de la pesca como medio de subsistencia;
- Apoyar a las organizaciones miembro con vistas a garantizar y mejorar la viabilidad económica y la calidad de vida de los pescadores, de los trabajadores de la pesca y de sus comunidades;
- Reconocer, proteger y mejorar el papel que desempeñan las mujeres en la economía pesquera y en la vida política y cultural de las comunidades pesqueras;
- Dejar sentado que los recursos son patrimonio común de la humanidad y asegurar su traspaso a generaciones futuras por medio de las prácticas de pesca sostenible, de conservación y de regeneración de los recursos marinos, de las aguas interiores y de los ecosistemas;
- Proteger a la comunidades pesqueras, los recursos ícticos y el hábitat de los peces, como zonas costeras, cuencas hidrográficas y manglares, contra las amenazas de origen terrestre y marino. Esto incluye el desplazamiento de poblaciones derivado del turismo, la polución que abarca la descarga de desechos tóxicos en el mar, la acuicultura industrial destructiva, la sobreexplotación y los métodos de pesca destructivos;
- Establecer y hacer valer los derechos de las comunidades pesqueras a sus territorios habituales en la zona costera bajo jurisdicción nacional, con fines de pesca y vivienda;
- Promover un régimen legal que asegure los derechos tradicionales y consuetudinarios de las comunidades pesqueras a la pesca bajo jurisdicción nacional;
- Promover el papel principal que deben desempeñar las organizaciones de pescadores y trabajadores de la pesca en la ordenación de la pesca y del mar, nacional e internacionalmente;
- Promover la seguridad alimentaria tanto local como mundialmente a través del mantenimiento de los recursos para el futuro y la restricción del uso del pescado exclusivamente al consumo humano;
- Promover una representación equitativa de las organizaciones de pescadores y trabajadores de la pesca en todos los foros pertinentes, tanto regional como internacionalmente, y abogar por su reconocimiento;
- Vigilar el cumplimiento de los acuerdos internacionales por parte de los Estados y las corporaciones transnacionales y oponerse a cualquier acuerdo comercial que amenace la subsistencia de los pescadores;
- Prevenir la exportación de las crisis del colapso de los recursos y de las tecnologías y prácticas que las generan;

- Apoyar las luchas nacionales e internacionales consecuentes con los objetivos del Foro Mundial;
- Alentar, ayudar y apoyar la organización de los pescadores y trabajadores de la pesca en lugares donde éstos aún no estén organizados;
- Promover el derecho de los pescadores y trabajadores de la pesca a la seguridad social, a condiciones de trabajo seguras, a remuneraciones justas y seguridad en el mar, así como a ser reconocidos como profesionales;
- Mejorar la comunicación entre los pescadores y la comunidad científica a través del intercambio de experiencia y ciencia;
- Reconocer y mejorar la cultura singular de las comunidades pesqueras.[136]

Es interesante señalar que esta organización independiente aglutina pescadores de sectores heterogéneos como son los pescadores de subsistencia; los pescadores artesanales; las poblaciones de pescadores tradicionales aborígenes o indígenas; pescadores costeros y de aguas interiores tradicionales; capitanes, propietarios de embarcaciones pequeñas y de mediana escala independientes; y tripulaciones dentro de los grupos antes mencionados. Además, integra las organizaciones de mujeres de comunidades pesqueras que realizan trabajo de apoyo a la pesca y trabajadores de la pesca empleados en actividades relacionadas con el procesamiento, la venta directa (excepto comerciantes) y el transporte de pescado, entre otros.[137]

En la última Asamblea General del Foro Mundial, celebrada en Lisboa, Portugal, del 23 al 28 de mayo de 2004, se tocaron temas medulares para este gremio como son:

- La caracterización sobre el estado actual del sector pesquero artesanal (el panorama internacional);
- El contexto, la importancia y experiencia en el manejo de recursos pesqueros por comunidades de pescadores artesanales;
- Reconocimiento y desafíos de las comunidades costeras;
- La globalización y el desarrollo, su impacto sobre las comunidades de pescadores;
- La privatización de los océanos del mundo;
- El comercio y las exportaciones pesqueras que favorecen la estructura de los monopolios pesqueros;
- La soberanía alimentaria y la pesca. La globalización como instrumento que atenta contra la soberanía alimentaria de los pueblos e impide que ejerzan sus derechos sobre los recursos naturales;

5. Contexto Regional

5.1 Cooperación

La cooperación constituye un principio del Derecho Ambiental Internacional que impone un deber de proteger el medio ambiente en sus relaciones con otros estados como así

también en los espacios sometidos a su jurisdicción y aquellos ubicados más allá de las jurisdicciones estaduales.

La Declaración de Río establece que "los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra".[138] Probablemente una de las mejores enunciaciones de este principio general es la que está contenida en la CNUDM, que establece el deber de todos los estados de proteger y preservar el medio marino.[139] El principio/deber de cooperar incluye el de intercambiar información para la protección del ambiente, promover la investigación científica y técnica, entre otros.

La Convención sobre el Derecho del Mar establece la obligación para los Estados de cooperar directamente o a través de las organizaciones internacionales competentes, en la formulación y elaboración de reglas para la pesca, en la elaboración de estándares, así como de prácticas y procedimientos recomendados, de carácter internacional para la protección y preservación del medio marino, teniendo en cuenta las características propias de cada región.[140]

5.2 Convenios Centroamericanos

Centroamérica como región no ha adoptado un convenio exclusivo en materia de derecho del mar. Ello no obstante, algunos convenios como los relativos a las áreas protegidas y protección de la biodiversidad en la región son importantes para el tema objeto de este capítulo, motivo por el cual serán considerados a continuación.

Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y la Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central

Este convenio fue firmado en la Cumbre de Presidentes celebrada el 5 de junio de 1992. Tiene por objeto conservar la diversidad biológica, terrestre y costero marina, de la región centroamericana. Establece el deber de conservar y utilizar en forma sostenible los recursos biológicos, asegurar que las actividades que se realicen dentro de las jurisdicciones estaduales no causen daños a la diversidad biológica de otros estados o en áreas fuera de las jurisdicciones estatales.

Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos

Este Acuerdo de 1992 reconoce la soberanía de los estados sobre su mar territorial, vías marinas y espacio aéreo y la jurisdicción que los estados ejercen sobre su ZEE y la plataforma continental, así como el ejercido por los barcos y aeronaves de todos los estados según los derechos y libertades relativos a la navegación. Una de sus obligaciones de las Partes del Acuerdo es la de prohibir el vertido de desechos peligrosos en el mar territorial y en aguas interiores. Las Partes, en el ejercicio de su jurisdicción dentro de sus aguas interiores, vías marinas, mares territoriales, ZEE y plataforma continental, adoptarán las medidas legales, administrativas y las que fuere necesarias para controlar a todos los transportistas que provengan de estados No Partes del Acuerdo y prohibirán el vertimiento en el mar de los desechos peligrosos, incluyendo su incineración en el mar y su eliminación sobre y bajo el lecho marino.

5.3 Convenios de la Región del Gran Caribe

Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe

El Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe de 1983 (Convenio de Cartagena) es el único tratado ambiental vigente que comprende a toda la Región del Gran Caribe. Tiene 21 Estados parte, de los 28 de la que integran dicha región.[141]

El Convenio de Cartagena es un acuerdo marco que se circunscribe en su aplicación a la siguiente región geográfica: del golfo de México, el Mar Caribe y las zonas adyacentes del mar Atlántico, al sur de los 30º de latitud norte y dentro de las 200 millas marinas de las costa atlánticas de las Partes contratantes.

Dentro de este marco, existe la posibilidad de concertar acuerdos bilaterales y multilaterales, ya sea regionales o subregionales, para la protección del medio marino de la zona de aplicación del Convenio. Así se han adoptado los siguientes protocolos complementarios:

- Protocolo relativo a la cooperación para combatir derrames de hidrocarburos de la región del Gran Caribe, 1983;
- Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas de la región del Gran Caribe, 1990;
- Protocolo relativo a la contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres de la región del Gran Caribe (Protocolo FTCM), 1999.

Protocolo relativo a la Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos de la Región del Gran Caribe

La región del Gran Caribe adoptó, en 1983, su propio protocolo[142] para regular los incidentes de derrames de petróleo en sus costas. Al igual que MARPOL, aunque mucho menos extenso, constituye un instrumento internacional de aplicación regional para evitar, controlar y actuar en caso de emergencias provenientes de un derrame de hidrocarburos.[143]

Las Partes contratantes deben colaborar en la adopción de medidas, tanto preventivas como correctivas para proteger el medio marino y costero de la región contra los incidentes de derrame de hidrocarburos. El Protocolo señala que por incidente de derrame de hidrocarburo "se entiende una descarga o una amenaza sustancial de descarga de hidrocarburos, sea cual fuere su causa, de una magnitud que requiera una acción de emergencia o inmediata para reducir sus efectos o eliminar la amenaza".[144] Las Partes contratantes pueden dictar normas para implementar las disposiciones del Protocolo.

Protocolo relativo a las Áreas y Flora y Fauna Silvestres Especialmente Protegidas en la Región del Gran Caribe

En 1990 los países de la región adoptaron este Protocolo[145] (en adelante Protocolo SPAW) y en 1991 alcanzaron un acuerdo respecto a tres anexos: El Anexo I, que incluye una lista de flora marina y costera protegida, el Anexo II en materia de fauna y el Anexo III sobre especies de flora y fauna que deberán ser mantenidas a un nivel sostenible.[146]

El Protocolo SPAW contiene disposiciones detalladas sobre el establecimiento de áreas protegidas y zonas de amortiguación para la conservación *in situ* de vida silvestre; medidas de cooperación nacional como regional para la protección de la flora y fauna silvestres, la introducción de especies exóticas o genéticamente modificadas, la evaluación del impacto ambiental, investigación, educación y otros temas.

El Protocolo SPAW tiene por objeto proteger, conservar y manejar de manera sostenible:

- Las áreas y ecosistemas que requieren protección para salvaguardar su valor especial;
- Las especies amenazadas o en peligro de extinción de flora y fauna y sus hábitat;
- Las especies con el fin de evitar que se pongan en peligro de extinción o amenazadas.

El Protocolo enfatiza la importancia de conservar los hábitat como medida eficaz para la protección de las especies listadas en los Anexos. Es dable destacar que el Protocolo se concentra más en los ecosistemas frágiles y vulnerables en su conjunto que sobre las especies individualmente consideradas.

Las actividades del Programa Regional de SPAW responden al enfoque innovador del Protocolo y provee apoyo a los gobiernos en las siguientes áreas:

- Promoción de mejores prácticas y capacitación para el turismo costero sostenible dentro de los sectores gubernamental, público y privado;
- Monitoreo, manejo y conservación de los ecosistemas de arrecifes de coral y como punto focal de la Iniciativa Internacional de los Arrecifes de Coral (ICRI);
- Fortalecimiento de áreas protegidas a través de asistencia técnica, sitios de demostración de mejores prácticas y un programa regional de capacitación para los encargados de las áreas.
- Desarrollo de una red regional de áreas protegidas marinas: Red para los Encargados de las Áreas Marinas Protegidas en el Gran Caribe (CAMPAM);
- Desarrollo de directrices y planes de recuperación y su implementación para la conservación de especies;
- Desarrollo de directrices y su implementación para el establecimiento de áreas protegidas, su manejo y generación de ingresos.

Protocolo relativo a la Contaminación Procedente de Fuentes y Actividades Terrestres del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe

Este Protocolo, complementario al Convenio de Cartagena, fue adoptado en Aruba el 6 de octubre de 1999. En virtud de él, las Partes contratantes deberán adoptar medidas adecuadas para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio de Cartagena procedente de fuentes y actividades terrestres, utilizando a estos efectos los medios más prácticos a su disposición y de conformidad con sus capacidades. Además de ello, cada Parte contratante deberá formular y ejecutar planes, programas y medidas adecuados, los cuales deberán contemplar medidas efectivas para prevenir, reducir o controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio de Cartagena, entre las que figuran el uso de la tecnología más apropiada y criterios de gestión como la ordenación integrada de las áreas costeras.

Según proceda y tomando en cuenta sus legislaciones, características sociales, económicas y ambientales individuales y las características de una zona o subregión específica, las Partes contratantes deberán formular conjuntamente su legislación, planes, programas y medidas subregionales y regionales a fin de prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio procedente de fuentes y actividades terrestres.

El Anexo I establece una lista de fuentes terrestres de contaminación, actividades y contaminantes asociados. El Anexo II delinea y establece los procesos para desarrollar estándares y prácticas regionales para la prevención, reducción y control de las fuentes y actividades identificadas en el Anexo I. El Anexo III establece limitaciones regionales específicas para efluentes domésticos y el Anexo IV requiere que cada Parte contratante desarrolle planes, programas y otras medidas tendientes a prevenir, reducir y controlar fuentes difusas de contaminación agrícola.

La implementación de este Protocolo y el desarrollo de anexos específicos sobre otras fuentes de contaminación serán determinados por las Partes contratantes con la asistencia de un Comité Asesor Científico y Técnico.

5.4 Convenio de Cooperación para la Protección y Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste

El Convenio de Cooperación para la Protección y Desarrollo Sostenible de las Zonas Marinas y Costeras del Pacífico Nordeste (Convenio de la Antigua) constituye el primer tratado de alcance regional para la región del Pacífico Nordeste vinculado con la protección y el desarrollo sostenible del medio marino. Fue adoptado en la ciudad de Antigua, el 18 de febrero de 2002.

Este Convenio establece el marco jurídico para la cooperación de las Partes contratantes en cuestiones relativas al medio marino y costero y de sus recursos. Para tener una idea más aproximada de la importancia de este Convenio, es preciso poner de relieve que el espacio que cubre tiene una extensión aproximada de 11.873 kilómetros, que se extienden desde el extremo sur del Pacífico en Colombia hasta la frontera norte de México, donde están representados todos los ecosistemas tropicales y subtropicales conocidos y donde se estima que se aloja alrededor del 10% de la diversidad biológica del planeta.

El Convenio regula no solamente la contaminación del medio marino, sino que considera otros riesgos para la diversidad biológica como son, entre otros, la introducción de especies exóticas, los desastres naturales, la sobre-explotación de especies, la modificación y alteración de hábitat, la vulnerabilidad por el incremento del nivel del mar a causa del calentamiento global, la erosión de la zona costera.[147] Incorpora conceptos tales como desarrollo sostenible, valoración económica, servicios ambientales y los principios de precaución y de contaminador-pagador.[148]

Declaración de Tulum sobre la Iniciativa del Sistema Arrecifal del Caribe Mesoamericano

El Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM) constituye la segunda barrera arrecifal más larga del mundo. Asociadas al SAM se encuentran extensas áreas de humedales costeros, con una significativa diversidad biológica. Se han identificado 15 áreas marinas protegidas prioritarias en esta zona. Además, el SAM contribuye a la calidad del agua, mantiene especies de importancia

comercial, es centro de procreación de mamíferos marinos, reptiles e invertebrados y ofrece alternativas de empleo y sustento a las personas que habitan en la zona costera.

Habida cuenta de la importancia del SAM para la economía de la región como patrimonio cultural y natural y teniendo en cuenta los riesgos crecientes que enfrenta, México, Belice, Guatemala y Honduras, adoptaron el 5 junio de 1997, la Declaración de Tulum, que reafirma un compromiso por emprender acciones que busquen el desarrollo sostenible del sistema.

Esta Declaración impulsa la iniciativa del SAM con el objeto de promover su conservación y uso sostenible. Establece que el sistema debe mantenerse como ambiente de alta diversidad y productividad biológica a fin de conservar las especies marinas, como agente de prevención de la erosión de las costas, como promotor del sector turístico y como contención de contra huracanes y tormentas. Prevé también el desarrollo de programas y proyectos de cooperación para lograr los objetivos de la Declaración y contempla los vínculos de trabajo entre las autoridades responsables del patrimonio natural, cultural y turístico, así como a nivel local y comunidades del área de influencia del sistema.

En cumplimiento de la Declaración de Tulum, el Consejo de Ministros de Ambiente de la CCAD aprobó, en julio de 2003, la Política de Desarrollo Sostenible de los Recursos Pesqueros, Turismo y Áreas Marinas Protegidas Transfronterizas del SAM.

El objetivo general de dicha política es promover la protección y uso racional de los ecosistemas marino-costeros del SAM, fortaleciendo la coordinación transfronteriza y las acciones nacionales y multinacionales con enfoque regional en materia de pesca, turismo y áreas marinas protegidas.

La meta que se pretende alcanzar con su implementación es la de fortalecer un manejo sostenible del SAM y promover políticas en materia de pesca, turismo y áreas transfronterizas asociadas a la conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

Consideraciones Finales

A lo largo de este capítulo ha podido verse en forma simplificada la evolución del Derecho internacional del Mar y la manera en la cual el mismo se ha ido ajustando a las diversas circunstancias planteadas por los intereses y las necesidades del ser humano, entre ellas, la dimensión ambiental. Asimismo, se han delineado los espacios marítimos y los derechos y deberes de los estados en cada uno de ellos.

El medio marino posee fundamental importancia para la conservación del sistema planetario y la vida del ser humano en la tierra. Los conocimientos de los que se dispone respecto de la dimensión ecológica de este ámbito geográfico son todavía insuficientes. A pesar de que los esfuerzos que se han dado en pos de una mejor administración de sus recursos, muchos de ellos no dan la sensación de sobrepasar el discurso político o repetir lo que se advierte en general en otros convenios ambientales internacionales: generalidad y condicionamiento de las obligaciones.

La protección y preservación del medio marino requiere todavía de mayores esfuerzos a nivel global, regional y local con el fin de asegurar la sostenibilidad de los recursos y prevenir la contaminación. Para ello, se percibe como necesaria la adopción de instrumentos jurídicos que

permitan complementar las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y la diáspora de acuerdos y protocolos que regulan diferentes temas, y adaptarlos a las realidades regionales y locales.

El principio de cooperación, reflejo de la solidaridad internacional resulta fundamental para la implementación y el futuro desarrollo del Derecho del Mar, toda vez que posibilita a los estados en vías de desarrollo acceder a los recursos técnicos, científicos y financieros que les permiten implementar adecuadamente las regulaciones tendientes a prevenir y controlar la contaminación, como a evitar el agotamiento de los recursos del medio marino.

Anexo: Listado de los Principales Instrumentos Jurídicos Internacionales Relacionados con el Derecho del Mar.

Global:
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982.

Regional:
- Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, 1983.
- Convenio de cooperación para la protección y el desarrollo sostenible de las zonas marinas y costeras del pacífico nordeste (Convenio de Antigua), 2002.

Delimitación de espacios marítimos:
- Convención sobre Alta mar, 1958.
- Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, 1958.
- Convención sobre la Plataforma Continental, 1958.

Protección de la contaminación en el medio marino:
- Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, 1954.
- Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos,1969, y el Protocolo de intervención de 1973 relativo a la intervención en altamar en casos de contaminación del mar por substancias distintas de los hidrocarburos (sustancias químicas), 1973.
- Convenio internacional sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (Convenio de Londres, LC), 1972 y su Protocolo de 1996.
- Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, en su forma modificada por el correspondiente Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78), y el Protocolo de 1997.
- Convenio sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea), 1989.
- Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990 y su Protocolo del 2000 (aplicable a sustancias químicas).

Regionales:
- Protocolo (al Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, 1983) relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del Gran Caribe, 1983.
- Protocolo (al Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, 1983) relativo a la contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres, 1999.
- Acuerdo regional sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, 1992.

Conservación del medio marino:

Globales:
- Convención sobre humedales internacionales como hábitat de aves acuáticas (Convenio Ramsar), 1971.
- Convenio de protección patrimonial, cultural y natural, 1972.

- Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (CITES), 1973.
- Convenio sobre Diversidad Biológica y sus anexos, 1992.
- Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias, 1995.

Regionales:

- Convención para la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales de los países de América, 1940.
- Protocolo (al Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, 1983) relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas, 1990.
- Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central, 1992.
- Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, 1996.
- Declaración de Tulum sobre la iniciativa del sistema arrecifal del Caribe Mesoamericano, 1997.
- Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines entre la República de Costa Rica y Estados Unidos de América, 1998.

Pesquerías:

- Convención internacional para la regulación de la pesca de las ballenas, 1946.
- Convenio sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar, 1958.
- Convenio internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros, 1977 y su Protocolo de 1993.
- Convenio Constitutivo de OLDEPESCA, 1982.
- Código de Conducta para la pesca responsable de la FAO, 1995.
- Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para el personal de los buques pesqueros, 1995.

Responsabilidad Civil e Indemnización:

- Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969, y sus Protocolos de 1976 y 1992.
- Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1971 y sus Protocolo de 1976 y 1992.
- Convenio relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares, 1971.
- Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo, 1976 y su Protocolo de 1996.
- Convenio internacional sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, 1996.
- Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos de los combustibles de los buques, 2001.

Citas Bibliográficas
Capítulo VIII

1 Churchill, R., Lowe, A., *The Law of the Sea*, 3 ed., Juris Publishing, Manchester University Press, Guilford, 1999.

2 Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM), adoptada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, en vigor desde el 16 de noviembre de 1994, Texto disponible en: International Legal Materials 21 (1982) 1261 y http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf.

3 Churchill, R., Lowe, A, *Op. cit.*, p 19.

4 De acuerdo con Juste Ruiz "el medio marino está formado por un conjunto de aguas saladas que ocupan el 71 por cien de la superficie del Planeta. Este inmenso universo de mares y océanos constituye una unidad natural que aparece como una pieza esencial del ecosistema global", Juste Ruiz, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, p. 131.

5 Cruz Alexander, H., *Antecedentes Histórico-Jurídicos del Actual Derecho de Mar*, Madrid, España, p. 3. Texto disponible en: http://www.universidadabierta.edu.mx

6 Arias Ramos-Arias, B., *Derecho Romano*, Editorial Revista de Derecho Privado, 14 ed., Madrid, 1977.

7 Murillo Zamora, C., *Costa Rica y el Derecho del Mar*, Editorial EUNED, San José, 1990, p.25.

8 Hugo Grocio, historiador, jurista y teólogo holandés, (1583-1645) puede ser considerado uno de los padres del derecho internacional. Su obra *De jure belli ac pacis* (1625) ofrece por primera vez una visión integral del derecho de gentes.

9 Murillo Zamora, C., *Op. cit.*, p. 35.

10 Vargas Carrero, E., *América Latina y el Derecho del Mar*, Fondo de Cultura Económica, México,1973, p.24.

11 Cruz Alexander, H., *Op. cit.*, p.4.

12 Concluida en Ginebra el 29 de abril de 1958 y en vigor desde el 10 de setiembre de 1964. Texto disponible en 516 UNTS (United Nations Treaty Series) 205.

13 Concluida en Ginebra el 29 de abril de 1958 y en vigor desde el 30 de setiembre de 1962; 450 UNTS 11.

14 Concluida en Ginebra el 29 de abril de 1958 y en vigor desde el 20 de marzo de 1966; 559 UNTS 285.

15 Concluida en Ginebra el 29 de abril de 1958 y en vigor desde el 10 de junio de 1964; 499 UNTS 311.

16 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 311.

17 A través del Comité para la Protección del Medio Marino y el Comité Jurídico. La OMI es el organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de adoptar las medidas para mejorar la seguridad del transporte marítimo internacional y prevenir la contaminación del mar por los buques; se ocupa además de asuntos de carácter jurídico, entre ellos la responsabilidad civil, la indemnización y la facilitación del tráfico marítimo internacional.

18 COCATRAM, *et.al., Mares Limpios y Seguros, Agenda Ambiental del Transporte Marítimo en Centroamérica*, Publicado por COCATRAM, PNUMA, SICA, Costa Rica, 2003, p 82.

19 Pérez, E., *Derecho Ambiental*, McGraw-Hill, Santa Fe de Bogotá, 2000, pp. 252-253.

20 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 8.

21 Son aquellas en las cuales el estado ribereño ha ejercido su soberanía en forma prolongada con el reconocimiento y aceptación de terceros estados.

22 CNUDM, *Op. cit.*, Artículo 5.

23 *Ibid.,* Artículo 7.3.

24 *Ibid.,* Artículo 15.

25 *Ibid.,* artículo 19 "El paso es inocente mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño. Ese paso se efectuará con arreglo a esta Convención y otras normas de derecho internacional"

26 *Ibid.,* Artículo 46 se entiende por estado archipelágico "un estado constituido totalmente o uno o varios archipiélagos y que podrá incluir otras islas" y por archipiélago al "grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal".

27 *Ibid.,* artículo 47.3.

28 *Ibid.,* artículo 49.

29 *Ibid.,* artículo 4, 33.

30 Cajiao Jiménez, M.V., *et.al., Régimen Legal de los Recursos Marinos y Costeros en Costa Rica*, Editorial IPECA, San José, Costa Rica, 2003, p 16.

31 CNUDM, artículo 4.

32 *Ibid.,* artículo 55.

33 Cajiao, *Op. cit.*, p 16.

34 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 74.

35 *Ibid.,* artículo 56.

36 *Ibid.,* artículo 58.

37 *Ibid.,* artículo 62.

38 *Ibid.,* artículo 64. El ribereño y los demás estados que pesquen dentro de su ZEE cooperarán con miras a asegurar la conservación y promover la utilización óptima de las especies altamente migratorias, tanto dentro como fuera de la ZEE.

39 *Ibid.,* artículo 65.

40 *Ibid.,* artículo 66 (son aquellas especies como el salmón que se reproducen en el agua dulce y luego migran al mar).

41 *Ibid.,* artículo 67 (son aquellas especies como la anguila que viven en los ríos y desovan en el mar).

42 Scovazzi, T., *Elementos de Derecho Internacional del Mar*, Madrid, Editorial Tecnos, 1995, p. 29.

43 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 76.

44 *Ibid.,* artículo 77.

45 *bid.,* artículo 79.

46 *bid.,* artículo 81.

47 *bid.,* artículo 85.

48 *bid.,* artículo 78.

49 *Ibid.,* artículo 79.

50 Convención sobre la Alta Mar, concluida en Ginebra el 29 de abril de 1958, Artículo 1; García Ghirelli, J., *Tratados y Documentos Internacionales*, de Zavalía, V.P. (ed.), Buenos Aires, 1984.

51 Cajiao Jiménez, *Op. cit.*, p.15.

52 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 119.

53 Texto disponible en: González Campos, J., *Legislación básica de Derecho internacional público*, 2 ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2002. Ver también, Casado Raigón, R., "El Acuerdo de Nueva York sobre Especies Transzonales y Altamente Migratorias", Separata del libro *Estudios de Derecho Internacional en homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro*, Drnas-Lerner, Córdoba, noviembre de 2002.

54 Artículo 6.

55 Artículo 5.

56 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 136.

57 *Ibid.,* artículo 137.

58 *Ibid.,* artículo 141.

59 *Ibid.,* artículo 140.

60 Acuerdo. Resolución. 48/263. Asamblea General de las Naciones Unidas. 17 de agosto de 1994.

61 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 160

62 *Ibid.,* artículo 162.

63 *Ibid.,* artículo 170.

64 *Ibid.,* Anexo IV, artículo 4.

65 *Ibid.,* artículo 166.

66 *Ibid.,* artículos 187 y 188.

67 Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del Mar. Anexo. Sección 1.4.

68 Texto disponible en González Campos, J., *Op. cit.*

69 Párrafo 17.72 del Capítulo 17 de la Agenda 21.

70 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 1.4.

71 Juste Ruiz, J., *Op. cit.*, p. 134.

72 GESAMP, "The State of the Marine Environment", citado por Juste Ruiz, *Op. cit.*, p. 135.

73 GESAMP Rep. Stud. 39, "The State of the Marine Environment", 1990, citado por Juste Ruiz, José, *Op. cit.*, p. 135.

74 Párrafo 17.18 de la Agenda 21.

75 Artículo 192.

76 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 21.1 incisos d, e y f.

77 *Ibid.,* artículos 21.3, 21.4.

78 "Artículo 43: "Los estados usuarios y los estados ribereños de un estrecho deberían cooperar mediante acuerdo: a) para el establecimiento y mantenimiento en el estrecho de las ayudas necesarias para la navegación y la seguridad u otras mejoras que faciliten la navegación internacional; y b) para la prevención, la reducción y el control de la contaminación causada por buques".

79 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 194.

80 *Ibid.,* artículo 194.

82 *Ibid.,* artículo 194.5.

83 *Ibid.,* artículo196.

84 *Ibid.,* artículo 195.

85 *Ibid.,* artículo 219.

86 *Ibid.,* artículo 220.1.

87 *Ibid.,* artículo 221.

88 De acuerdo con el artículo 221 de la CNUDM se entiende por accidente marítimo al abordaje, varada u otro incidente de navegación o acontecimiento a bordo de un buque o en su exterior resultante en daños materiales o en una amenaza inminente de daños materiales a un buque o su cargamento.

89 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 222.

90 *Ibid.,* artículo 235.

91 *Ibid.,* artículo 237.

92 *Ibid.,* art 207.4. De acuerdo con Juste Ruíz, J., *Op. cit.*, p.164: "la contaminación de origen terrestre afecta sobre todo al Estado ribereño, que es generalmente quien la produce y la sufre, los terceros Estados no siempre quedan al margen de la situación. En efecto, por un lado, los Estados pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica internacional pueden contribuir poderosamente con sus aportes a la contaminación de las aguas marinas del Estado ribereño en el río que desemboca. Por otro lado, la contaminación de origen terrestre puede eventualmente extenderse no solamente a las aguas del Estado en cuyo territorio se ha producido ésta, sino también a otros Estados vecinos de la misma región marítima. Por ello, la obligación de contribuir al desarrollo de la legislación internacional en la materia no queda reducida únicamente a los Estados ribereños, sino que se extiende a los Estados en general."

93 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 207.1, 2 y 3.

94 *Ibid.,* arículo 207.5.

95 *Ibid.,* artículo. 209.

96 Juste Ruiz. *Op. cit.*, p. 166.

97 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 210.3.

98 *Ibid.,* artículo. 210.5.

99 *Ibid.,* artículo 211.

100 *Ibid.,* artículo 211.5. Se han realizados críticas a este tema que radican en el hecho de que ciertos países pueden tener ya estándares más altos en materia ambiental que los que podría adoptar una conferencia internacional o un convenio, de manera tal que se verían obligados a tener que bajarlos para evitar posibles conflictos políticos, económicos y sociales.

101 *Ibid.,* artículo 19.h.

102 *Ibid.,* artículo 211.3.

103 *Ibid.,* artículo 217.1.

104 CNUDM, Art. 217.3

105 UN Legislative Series ST/EG/SER.B/18 at 461. Este convenio, fue abierto a la firma en Londres el 2 de noviembre de 1973. Al no recibir un número suficiente de ratificaciones no pudo entrar en vigor, lo que motivó la negociación de un nuevo convenio con el objeto de modificar ciertas partes del anterior. Este protocolo de 17 de febrero de 1878 entró en vigor el 2 de octubre de 1983. La misma conferencia de 1973 aprobó también los protocolos I (Disposiciones para formular los informes sobre sucesos relacionados con sustancias perjudiciales) y II (Arbitraje).

106 Texto disponible en: http://www.directermar.cl

107 Juste Ruiz, J. *Op. cit.*, p.143.

108 Texto disponible en: http://www.directermar.cl

109 18 ILM (International Legal Materials) 510.

110 Convenio de Londres, artículo 1.

111 *Ibid.,* artículo lll.4.

112 *Ibid.,* artículo 4.

113 Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, artículo 4.2.

114 Convenio de Londres, artículo.12.

115 *Ibid.,* artículo 8.

116 En virtud del artículo 25, el Protocolo entrará en vigor el trigésimo día después de la fecha en que 26 Estados hayan depositado sus instrumentos de ratificación o de adhesión, de entre los cuales al menos 15 deberán serán ser Partes Contratantes del Convenio de Londres 1972.

117 Texto disponible en http://www.londonconvention.org/documents/lc72/1996PROTOCOL.doc.

118 Artículo 2.

119 Artículo 3.

120 Artículo 1.

121 Artículo 15.

122 Artículo 5.

123 Artículo 6.

124 Artículo 7.

125 Artículo 19

126 *Mares Limpios y Seguros, Agenda Ambiental del Transporte Marítimo en Centroamérica*, publicado por COCATRAM, PNUMA, SICA, Costa Rica, 2003, p. 83.

127 Algunos ejemplos de las obligaciones que tiene los estados que lleguen a explotar los recursos dentro de la ZEE. del Estado ribereño incluyen las siguientes: la concesión de licencias a pescadores, buques y equipo de pesca, incluidos el pago de derechos y otras formas de remuneración que el estado ribereño exija; requisitos en cuanto a la formación de personal y transmisión de tecnología pesquera; la descarga por tales buques de toda la captura, o parte de ella, en los puertos del estado ribereño; proporcionar estadísticas sobre capturas y posiciones de los buques; fijación de edad y el tamaño de los peces y de otras especies que puedan capturas; la reglamentación de las temporadas y áreas de pesca, el tipo, tamaño y cantidad de aparejos y los tipos, tamaño y número de buques pesqueros que puedan utilizarse.

128 CNUDM, *Op. cit.*, artículo 63 .

129 *Ibid.,* artículo 177.

130 *Ibid.,* artículo 118.

131 Acuerdo sobre poblaciones tranzonales, artículo 8.

132 Los objetivos del Código son, entre otros, los siguientes: establecer principios, de conformidad con las normas del Derecho Internacional, para que la pesca y las actividades relacionadas con la pesca se lleven a cabo de forma responsable, servir como marco de referencia para que los demás Estados puedan formular medidas adecuadas, facilitar y promover la cooperación técnica y financiera, promover la protección de los recursos acuáticos vivos y sus ambientes acuáticos así como de las áreas costeras, promover el comercio del pescado y productos pesqueros, promover la investigación pesquera así como de los ecosistemas asociados y factores medioambientales, ofrecer normas de conducta para todas las personas involucradas en el sector pesquero.

133 Juste Ruiz, *Op. cit.*, p 191.

134 Toma en cuenta el factor ecosistémico (Art. 6.2), la aplicación del principio precautorio (Art. 6.5), desarrollo sostenible, el mantenimiento de la biodiversidad, la conservación y el ordenamiento de los recursos acuáticos vivos (Art.,6.1), evitar la sobreexplotación, el exceso de capacidad pesquera(Art. 6.3).

135 Cajiao, *Op. cit.*, p. 34.

136 Artículo 2.

137 Artículo 3.

138 Principio 7.

139 Artículo 192.

140 CNUDM, artículo 197.

141 Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, Cartagena de Indias, 24 de marzo de 1983. Entró en vigor en 1986.

142 El protocolo entró en vigor el 11 de octubre de 1986

143 Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, Cartagena de Indias, 24 de marzo de 1983.

142 Texto disponible en http://www.cep.unep.org/pubs/legislation/cartxt.html.

144 Artículo 1.4

145El protocolo entró en vigor el 18 de junio de 2002

146 Texto disponible en http://www.cep.unep.org/pubs/legislation/spaw.html.

147 Artículo 5 y 6.

148 Artículo 6.

Capítulo IX

Protección de la Atmósfera y Cambio Climático

Introducción

La atmósfera es un componente esencial del ambiente. Constituye un sistema físico natural compuesto por distintos gases, entre los cuales deben mencionarse el nitrógeno, el oxígeno, el argón, el dióxido de carbono y, en menores proporciones, otros gases tales como el helio, el hidrógeno y el metano.

El oxígeno y el dióxido de carbono son los más importantes para el mantenimiento de la vida en la tierra, ya que de los procesos de producción de estos gases depende el equilibrio natural en la atmósfera. Dicho equilibrio puede verse alterado ya sea por la intervención antropogénica y no solo afectar a la atmósfera sino a los diversos componentes de la biosfera.

Varios de los problemas vinculados con la atmósfera tienen una dimensión eminentemente internacional y, en algunos casos, global por lo que es en el marco del Derecho Internacional donde se han debido buscar las vías para su solución.

Este capítulo se estructura en cinco partes. Una primera parte está destinada a precisar algunos conceptos y realizar consideraciones respecto al status jurídico de la atmósfera. La segunda parte se refiere fundamentalmente a la contaminación atmosférica transfronteriza. La tercera parte se vincula con la protección de la capa de ozono. La cuarta parte está dedicada al tema del cambio climático y la última parte a la consideración del cambio climático en el contexto regional centroamericano.

1. Aspectos Jurídicos

La contaminación atmosférica transfronteriza, el agotamiento de la capa de ozono estratosférico y el cambio climático son fenómenos interrelacionados y esta interrelación influye significativamente en la caracterización jurídica de cada uno de ellos.

Ahora bien, para poder caracterizar jurídicamente a la atmósfera es necesario recurrir además a su vinculación con el espacio aéreo y con el espacio ultraterrestre puesto que, al menos el primero, forma parte de aquella.

Desde el punto de vista jurídico, la atmósfera no puede ser considerada como una categoría distinta en el derecho internacional. En primer lugar, no puede ser asociada con el espacio aéreo, toda vez que el mismo, aunque es parte de la atmósfera, está sujeto a la soberanía del estado subyacente en tanto que la atmósfera tiene connotaciones más amplias como espacio internacional.

La atmósfera no puede ser considerada un área de propiedad común (*global commons*) más allá de las jurisdicciones de los estados, como es el caso de la alta mar. Esto llevaría a incluir en dicho concepto a los espacios aéreos que, como se ha apuntado en el párrafo anterior, están sujetos a las soberanías de los estados.

La vinculación de la atmósfera con el concepto de patrimonio común de la humanidad tampoco ofrece una solución, toda vez que este último concepto además de ser controversial en lo que sus consecuencias jurídicas atañe, solo se aplica a los fondos marinos y oceánicos más allá de las jurisdicciones nacionales y al espacio ultraterrestre.[1]

El contexto más reducido de las relaciones entre dos países o en una región, la atmósfera podría ser considerada como masa/s de aire y, como tal, como un recurso natural compartido. Sin embargo, debe aclararse que dicha consideración no tiene asidero en la caracterización de otros recursos como la capa de ozono estratosférico, caso en el cual se hace necesario acudir a un concepto que reconozca la unidad de la atmósfera global y el interés de todos los estados (y no ya algunos de ellos) en su protección. En efecto, la capa de ozono atmosférico ubicada por encima de la capa limítrofe de la tierra[2] es parte de la atmósfera pero no del espacio ultraterrestre. Por su ubicación se extiende tanto sobre áreas sujetas a la soberanía nacional como sobre áreas de propiedad común (*global commons*). En virtud de lo antedicho, la capa de ozono debe ser considerada como un recurso común o como un interés común, independientemente de quien tiene soberanía del espacio aéreo que ocupa.

En lo que respecta al cambio climático, la Resolución 43/53 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo ha caracterizado como una cuestión de interés común para la humanidad, con lo cual es posible de ser comparado con la capa de ozono.

2. Contaminación Atmosférica Transfronteriza

La acción internacional en esta materia es producto de un fenómeno muy concreto cual es el de la "lluvia ácida". La "lluvia ácida" es la contaminación originada por precipitación que se deriva de emisiones de gases sulfurosos a la atmósfera y que tiene como consecuencia fundamental la acificación de ríos, lagos, suelos y bosques. La particularidad de la lluvia ácida es que las fuentes de emisión pueden estar localizadas más allá de las fronteras del país que sufre las consecuencias; en definitiva, es un problema ambiental eminentemente transfronterizo.

Antes de entrar a considerar los instrumentos jurídicos que regulan la contaminación atmosférica transfronteriza, preciso es destacar una serie de antecedentes no solo de la contaminación atmosférica sino de toda la regulación internacional en esta materia.

El laudo arbitral en el asunto de la Fundición de Trail es probablemente el más significativo de estos antecedentes.[3] La disputa en este caso se originó a raíz de las emisiones de dióxido de sulfuro provenientes de ciertas instalaciones mineras y de fundición (Trail Smelter) ubicadas en el estado de la Columbia Británica, en Canadá, que contaminaban algunas granjas de los Estados Unidos transformando en infértiles los suelos. Algunas de las demandas individuales fueron resueltas durante 1925. En 1928, Estados Unidos y Canadá decidieron acudir a la Comisión Internacional Conjunta para que esta procediera a investigar y determinar, de acuerdo con lo prescripto por el Artículo X del Tratado de 1909 relativo a los cursos de agua fronterizos. En 1931, la Comisión determinó una compensación de USD 350.000 para el Estado de Washington por los daños sufridos y recomendó ciertas medidas destinadas a la reducción de las emisiones provenientes de la planta.

En 1933, el gobierno de los Estados Unidos hizo saber al de Canadá que las condiciones existentes resultaban insatisfactorias y que el daño continuaba ocurriendo. Ello condujo a la firma de un acuerdo destinado a zanjar la disputa en forma permanente. En dicho acuerdo, Canadá se comprometió a pagar a los Estados Unidos, la suma de USD 350.000, en concepto de daños sufridos antes del 1 de enero de 1932, por la operación de las instalaciones en cuestión. Con posterioridad, las partes decidieron someter una serie de interrogantes a consideración de un Tribunal Arbitral constituido al efecto, entre ellas:

1) Si el daño causado por la fundición en el Estado de Washington acaeció desde el primer día del mes de enero del año 1932 y, en caso afirmativo, cuál es la indemnización que debe ser pagada.
2) Si la respuesta a la pregunta anterior resulta afirmativa, determinar si la fundición debía cesar la producción del daño y hasta qué punto.
3) Cuáles eran las medidas o el régimen que debía adoptar la fundición.
4) Qué indemnización o compensación debía ser pagada.

De acuerdo con el Artículo IV del acuerdo firmado, el tribunal debía aplicar el derecho y las prácticas seguidas por los Estados Unidos, como así también el derecho y la práctica internacionales, dando suficiente consideración al deseo de las partes contratantes en alcanzar una solución justa para ambas. En un laudo interino de 16 de abril de 1938, el Tribunal solo pudo dar respuesta a la primera de las preguntas apuntadas. Encontró que durante el período comprendido entre el 1 de enero de 1932 y el 1 de octubre de 1937, la fundición Trail había producido un daño a las cosechas y a los bosques en el Estado de Washington que alcanzaba un monto de USD 78.000. Varias de las peticiones de los Estados Unidos fueron rechazadas.

Mientras que el Tribunal pudo elucidar el problema planteado en el punto 1 mencionado arriba, no pudo hacerlo respecto de los demás. El 11 de marzo de 1941, el Tribunal dio a conocer el laudo final. Los aspectos más relevantes del laudo arbitral son los siguientes: Un estado tiene el deber de proteger todo el tiempo a otros estados de los actos injuriosos ejercitados por los individuos bajo su jurisdicción. La cuestión a determinar es qué es lo que se considera un acto injurioso. En su territorio, los estados tienen una obligación general de debida diligencia. La principal dificultad radica en determinar las reglas aplicables para establecer la responsabilidad internacional de Canadá. En primer lugar, el Tribunal denotó la ausencia de reglas en el Derecho Internacional positivo vinculadas con la contaminación del aire.

Siguiendo las reglas de la analogía con decisiones de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos y del Tribunal Federal Suizo en temas relativos a la contaminación de las aguas, el Tribunal Arbitral estableció la responsabilidad de Canadá en los siguientes términos: De conformidad con el derecho internacional y el derecho de los Estados Unidos, ningún estado tiene el derecho a utilizar o permitir el uso de su territorio de manera tal que se cause un daño por humos en el territorio de o a las personas de otro estado, cuando el caso tiene serias consecuencias y los daños fueron establecidos por una evidencia clara y convincente.

Esta decisión constituye junto con otras[4] la base principal del principio de prevención del daño ambiental transfronterizo expresado en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo y el Principio 2 de la Declaración de Río, en virtud de la cual "de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus recursos naturales según sus políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional".

El laudo del tribunal en el caso de la Fundición Trail establece una regla para la compensación en caso de daño. Por esta razón, podría decirse que aunque el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo y al Principio 2 de la Declaración Río podría ser invocado para la prevención del daño y la regulación de la reparación, no resulta enteramente satisfactorio para la determinación de la obligación de debida diligencia en el control y la prevención de la contaminación atmosférica. Parece, entonces, necesario la adopción de estándares más detallados e implementar un enfoque preventivo.

El Acta Final de Helsinki de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación de Europa incluyó un capítulo vinculado con el medio ambiente en el cual se puso de relieve la voluntad de los países europeos de cooperar, entre otros, en el control de la contaminación atmosférica transfronteriza, y colocó el tema en la agenda de trabajo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE, por sus siglas en inglés). En 1976, la UNECE inició la preparación de un instrumento destinado a regular dicha cuestión, mismo que fue adoptado en Ginebra, el 13 de noviembre de 1979.

El Convenio sobre la Contaminación Atmosférica Transfronteriza de Largo Alcance (Convenio de Ginebra) constituye el primer instrumento regional para la regulación de la contaminación atmosférica transfronteriza.[5] Su objetivo es la prevención, reducción y control de la contaminación atmosférica transfronteriza, incluida la contaminación atmosférica transfronteriza de largo alcance, proveniente de fuentes de emisión existentes o nuevas.

La contaminación atmosférica transfronteriza de largo alcance es definida como "la contaminación atmosférica cuya fuente física esté situada, totalmente o en parte, en una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado que produzca efectos perjudiciales en una zona sometida a la jurisdicción de otro Estado a una distancia tal que, generalmente no sea posible distinguir las aportaciones de las fuentes individuales o de grupos de fuentes de emisión".[6]

El Convenio provee un concepto amplio de contaminación, que incluye daño a la salud humana, a los recursos biológicos, los ecosistemas, bienes materiales, valores recreativos y otros usos legítimos del medio ambiente.[7]

Las obligaciones de las Partes están expresadas en términos muy generales: "se esforzarán por limitar y, en la medida de lo posible, reducir gradualmente...".[8] En realidad, a cada Parte contratante le corresponde elaborar las políticas y estrategias que consideren más convenientes.[9] El Convenio prevé además la celebración de consultas y la notificación en casos de riesgo significativo de contaminación.[10]

El valor fundamental del instrumento previamente comentado radica en el hecho de que establece un marco para la futura cooperación en la materia. En efecto, hasta la fecha se han celebrado ocho protocolos[11] que complementan al Convenio de Ginebra y desarrollan medidas más estrictas en materia de control de la contaminación.

3. Protección de la Capa de Ozono

Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono

El Ozono es una de las formas del oxígeno que se encuentra en distintas concentraciones en diferentes niveles de la atmósfera. El llamado ozono troposférico es un gas altamente contaminante que se localiza en la troposfera o parte más baja de la atmósfera y se lo encuentra hasta una altitud aproximada de 12 kilómetros. El ozono estratosférico, en cambio, constituye una capa o lámina que surte el efecto de una pantalla que protege de los rayos ultravioleta, impidiendo que estos lleguen en forma excesiva a la superficie de la tierra, y se localiza en la estratosfera a una altura aproximada de entre 15 y 25 kilómetros.

El ozono se forma en la estratosfera por medio de un proceso natural a través de la interacción entre el sol y el oxígeno: cuando los rayos ultravioletas del sol se ponen en contacto con las moléculas de oxígeno, dichas moléculas se fracturan en átomos de oxígeno (u oxígeno atómico) que luego se une a otras moléculas de oxígeno y forman el ozono.[12]

Es la concurrencia de actividades humanas y ciertas sustancias químicas las que han provocado el agotamiento de la capa de ozono. Dichas sustancias se denominan CFC (clorofluorocarbonos) y sustancias halogenadas (halones).[13] En el año 1974, Molina y Rowland, dos científicos de la Universidad de California, dieron a conocer la hipótesis de que los CFC podían alcanzar la capa de ozono estratosférico, en la cual, debido a la intervención de los rayos ultravioleta, liberaban átomos de cloro, los cuales hacían que el ozono a su vez se descompusiera. Una de las moléculas de oxígeno provenientes de la descomposición del ozono, se transformaba en óxido de cloro, el que reaccionaba con las moléculas de ozono y daba lugar a una reacción en cadena, con un resultado final de disminuir la capa de ozono.[14]

A diferencia de la contaminación atmosférica transfronteriza, para paliar las consecuencias negativas del explicado fenómeno se hacía necesario encontrar una solución de tipo global. Durante unos cinco años se negoció un instrumento en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), mismo que fue adoptado en Viena el 22 de marzo de 1985.

El Convenio para la Protección de la Capa de Ozono (en adelante Convenio de Viena) establece que las partes "adoptarán las medidas apropiadas para proteger la salud humana y

el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono".[15] El Convenio adopta un enfoque preventivo. Define a los efectos adversos como "los cambios en el medio físico o las biotas, incluidos los cambios en el clima, que tienen efectos deletéreos significativos para la salud humana o para la composición, resistencia y productividad de los ecosistemas tanto naturales como objeto de ordenación o para los materiales útiles al ser humano".[16] La naturaleza de las mencionadas "medidas apropiadas" no está definida por el Convenio de Viena.

Otras disposiciones se refieren a la investigación científica, la transferencia de tecnología y transmisión de información. El Convenio establece una Conferencia de las Partes (COP) que puede, entre otras, adoptar programas de investigación, cooperación científica y tecnológica, intercambio de información, transferencia de tecnología y considerará y adoptará las modificaciones al Convenio y los protocolos pertinentes.[17]

Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono

Luego de arduas negociaciones, el 16 de septiembre de 1987, las Partes del Convenio de Viena adoptaron el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono,[18] mismo que entró en vigor el 1 de enero de 1989.

Siguiendo un enfoque claramente preventivo,[19] el Protocolo establece metas específicas para la reducción escalonada y eventual eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono. Cuatro enmiendas[20] han operado la incorporación de otras sustancias a los mecanismos de control que operan en el Protocolo, a tenor de lo cual resultan ser siete las sustancias cuyo consumo o producción se encuentran controlados por el Protocolo: CFC, halones, tetracloruro de carbono, metilcloroformo, hidroclorofluorocarbonos y bromoclorometano.

Se establecen disposiciones específicas respecto a los países en vías de desarrollo. Así, el Protocolo prevé un mecanismo por el cual toda Parte que sea un país en desarrollo y cuyo nivel anual de consumo de las sustancias controladas del Anexo A, sea inferior a un cierto límite preestablecido, podrá aplazar por el término de 10 años el cumplimiento de las medidas de control.[21] Estas medidas de aplazamiento se complementan con un mecanismo financiero destinado a proporcionar cooperación técnica y financiera, incluida la transferencia de tecnología, de manera tal de que las Partes que se beneficien con las medidas de aplazamiento pueden aplicar las medidas de control previstas en el Protocolo.[22] A su vez, cada Parte deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que los mejores productos sustitutivos y las tecnologías disponibles que no presenten riesgos para el ambiente se transfieran en forma expeditiva a las Partes que se beneficien del mecanismo de aplazamiento mencionado, y para que la transferencia de productos y tecnologías se realice bajo condiciones justas y en los términos más favorables.[23]

Se establece un control del comercio de las sustancias controladas con los estados que no son parte del Protocolo. Se prohíbe la importación de las mismas a partir del 1 de enero de 1990 y su exportación a estados que no sean partes a partir del 1 de enero de 1993.[24]

El Protocolo de Montreal otorga novedosos poderes a la reunión de las Partes. En efecto, si los esfuerzos para alcanzar un consenso han resultado infructuosos, ciertas decisiones pueden ser adoptadas por una mayoría de las dos terceras partes, las cuales tendrán efectos vinculantes para todas las Partes, incluidas aquellas que han votado en contra. Estas decisiones requieren el apoyo de mayorías separadas de países en desarrollo y países desarrollados. Por medio de dicho mecanismo, otros ajustes y reducciones a la producción y al consumo de sustancias controladas pueden ser adoptados y ser puestos en vigencia en un período de seis meses.[25]

Todo parece indicar que la puesta en funcionamiento de los mecanismos del Protocolo de Montreal han operado una disminución significativa del ritmo de deterioro de la capa de ozono estratosférico, aunque los niveles de ciertos productos químicos en la atmósfera han aumentado. Ello obstante, y aunque la controversia del ozono continúa, el Convenio de Viena y el Protocolo de Montreal constituyen uno de los modelos más novedosos de control internacional para fines ambientales.

4. Cambio Climático

El Cambio Climático es un cambio atribuido directa o indirectamente a las actividades humanas que alteran la composición global atmosférica agregada a la variabilidad climática natural observada en periodos comparables de tiempo.[26] De acuerdo con el consenso científico, el resultado más directo podría ser un "calentamiento de la atmósfera mundial" del orden de 1 a 3,5º C durante los próximos cien años. A esto se debe sumar un manifiesto incremento de temperatura de un 0,5º C desde el periodo preindustrial anterior a 1850, parte del cual sería producto de misiones anteriores de gases de efecto invernadero.

Si se alterara un aspecto clave como la temperatura media global, las ramificaciones tendrían un largo alcance. Los efectos inciertos se adicionan: por ejemplo, podría cambiar el régimen de vientos y lluvias que han prevalecido durante cientos y miles de años y del cual depende la vida de millones de personas; podría subir el nivel de los mares y amenzar islas y zonas costeras bajas. En un mundo cada vez más poblado y sometido a mayores tensiones, que ya tiene suficientes temas por resolver, esas presiones adicionales podrían conducir directamente a nuevas hambrunas y a otras catástrofes.[27]

Conviene aclarar respecto al cambio climático la particularidad de que sus principales causas (emisión de gases de efecto invernadero), el lugar físico de dichas causas (donde se emiten los gases) y los efectos (incremento de la temperatura en la tierra) no poseen una relación directa en el tiempo ni en el espacio. Esta relación atípica, plantea un reto para su regulación jurídica en el plano internacional.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, las Conferencias de las Partes (COP) y el Protocolo de Kyoto, constituyen valiosos logros de la comunidad internacional pero requieren de esfuerzos adicionales para su correcta implementación.

4.1 Antecedentes y Precisiones Conceptuales

El estudio del aumento de la temperatura en la Tierra tiene como principal antecedente, el realizado en 1896, por Svante Arrhenius,[28] quien publicó el trabajo llamado "*On the Influence*

of Carbonic Acid in the Air upon the Temperature of the Ground". En este trabajo, el autor utiliza modelos para demostrar su teoría de que las emisiones provenientes de la combustión del carbón conducirían a un calentamiento de la Tierra. Sin embargo, no es sino hasta la década de los ochenta donde aparece la preocupación mundial sobre el cambio climático y la necesidad de adoptar instrumentos internacionales que regulen el tema.

A pesar de que la atmósfera global no es un área más allá de las jurisdicciones nacionales y, por lo tanto, puede decirse que se encuentra enteramente reflejada en el contexto del Principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano, por analogía cae dentro del esquema de protección que se le otorga a las áreas comunes del planeta.

Luego de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el caso de los ensayos nucleares en el Atolón de Mururoa[29] queda claro que la atmósfera debe ser utilizada considerando los derechos de otros estados. Existen otros documentos internacionales que se pronuncian en este sentido. Por ejemplo, los Principios del PNUMA relativos a la modificación del clima para usos pacíficos establecen que tal tipo de actividades pueden ser realizadas luego de una evaluación de sus consecuencias y de una manera que asegure que no se producirá un daño al ambiente, a otros estados o en áreas ubicadas más allá de las jurisdicciones estaduales.

El grado en el cual el derecho internacional consuetudinario es útil para la prevención del cambio climático y la adopción de estándares internacionales es cuestionable. La adopción de un enfoque preventivo podría dar lugar a un cambio en esta aseveración.

La adopción de un convenio relativo al cambio climático fue considerado en una reunión de expertos en Ottawa en 1989 y por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés).[30]

La reunión de Ottawa propuso el tratamiento de la atmósfera como un recurso común de interés vital para la humanidad y declaró que los estados tienen la obligación de proteger y preservar la atmósfera y adoptar las medidas para controlar, reducir y prevenir una interferencia atmosférica. Además, dispuso la necesidad de realizar Evaluaciones de Impacto Ambiental, consultas e intercambio de información.

El IPCC se refirió al cambio climático global como cualquier cambio climático en el tiempo debido a la variabilidad natural o como resultado de las actividades humanas[31] y como una cuestión de interés común para la humanidad, sin perjuicio de la soberanía de los estados sobre el espacio aéreo suprayacente a sus territorios. Además, mencionó al desarrollo sostenible y a las necesidades de las generaciones futuras y se refirió a la obligación de adoptar medidas apropiadas para mitigar los efectos adversos del cambio climático.

Esta definición de cambio climático señala dentro de sus causas la variabilidad natural. Esta variabilidad natural es la causante de los últimos nueve grandes cambios climáticos acaecidos en la Tierra, que se ha calentado y enfriado por procesos naturales.

Por su parte, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)[32] delimita sus alcances refiriéndose al cambio climático como "un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que

se suma a la variabilidad del clima durante periodos de tiempo comparables".[33]
En dicha definición se advierte un énfasis en el factor antropogénico como única causa del cambio. "Esta definición responde a un momento donde los estudios demuestran un cambio en la aceleración del cambio atmosférico no observado en los estudios del paleo-climatología".[34]

Los cambios climáticos producidos por actividades antropogénicas, la quema de combustibles fósiles (carbón, petróleo y gas natural) y la deforestación habían sido distorsionados señalándose como causa las fluctuaciones naturales del clima, producto de la interacción del océano con la atmósfera (factores internos), las variaciones en la emisión de energía solar y la actividad volcánica (erupciones).

Dejando de lado el cambio en el clima de la tierra como proceso natural, y teniendo en cuenta la aceleración de éste por la intervención del ser humano sobre todo desde la Revolución Industrial , la comunidad internacional se va abocar a regular los aspectos del fenómeno en análisis que están a su alcance, es decir, las emisiones de gases y medidas de adaptación, ya que el proceso natural es irreversible e inmanejable.

La aceleración de los efectos del cambio climático como proceso son hoy en día incontrastables. Y esto es así incluso para aquellos países que, en un principio, no estuvieron de acuerdo con la regulación internacional, alegando incertidumbre en dos sentidos; en primer lugar, en lo que atañe a la responsabilidad del ser humano en el cambio climático y en segundo lugar en cuanto a la determinación de los posibles efectos.

En noviembre de 1989 se celebró la Conferencia Ministerial de Noordwijk sobre Contaminación Atmosférica y Cambio Climático.[35] Esta conferencia fue la primera del más alto nivel político dedicada al tema del cambio climático. "Los postulados de la Conferencia de Noordwijk fueron más enérgicos que los del resto de las declaraciones que habían proclamado los distintos foros hasta entonces realizados, proponiéndose el objetivo general de reducir emisiones de gas invernadero y aumentar los depósitos a un nivel consistente con la capacidad natural del planeta en un periodo adecuado para lograr la adaptación de los ecosistemas al cambio climático".[36]

Dicha declaración, a pesar de los logros alcanzados, no contó con el apoyo de los países industrializados en lo que respecta a fechas y límites cuantitativos específicos para la reducción de sus emisiones, lo que impidió obtener el consenso para un acuerdo global. A posteriori de Noordwijk, se realizó una Conferencia Ministerial en Bergen, con resultados muy similares.

En el año 1990, el Panel IPCC completa su primer informe o evaluación en el que destaca la existencia de prueba suficiente de que el cambio climático ya se ha iniciado y que las posibilidades de un calentamiento global deben ser consideradas seriamente.[37] Dicho informe, publicado en octubre de 1990, menciona otras cuestiones relevantes tales como la predicción del aumento de la temperatura en la Tierra de aproximadamente 0.3 grados centígrados por década, lo que fue demostrado por los científicos pero no contó con el apoyo de las autoridades gubernamentales presentes.

Un aspecto interesante de resaltar es el incremento de la participación de los países en vías de desarrollo en los foros internacionales y discusiones sobre el cambio climático. Este hecho se reflejó en la Segunda Conferencia del Clima en 1990, y organizada por la OMM y PNUMA, a la cual asistieron representantes de más de 120 países, la mayoría de ellos del mundo en desarrollo.[38]

En esta Conferencia se pusieron de manifiesto importantes principios en la materia, tales como el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el cambio climático como preocupación común de la Humanidad, el principio de equidad, la importancia del desarrollo sostenible, el principio precautorio y la necesidad de transferencia de tecnología.

A nivel político se consideraba la necesidad de adoptar un instrumento jurídico internacional para regular el tema en cuanto a las acciones; sin embargo, el problema consistía en la estructura de dicho instrumento. Existían dos alternativas: por un lado se pensaba en la creación de un acuerdo general que no abarcara de manera unitaria el tema del cambio climático, al estilo del Convenio de Viena sobre la Capa de Ozono, el cual se iría completando con diversos protocolos. La segunda opción, que es la que finalmente se adoptó, se relacionaba con la adopción de un instrumento específico sobre el cambio climático.

En 1990, durante la 45a sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas,[39] se estableció el Comité Intergubernamental para la Negociación (INC) de una Convención Marco sobre el Cambio Climático, que tendría una naturaleza de facilitación en la negociación de un instrumento a ser aprobado en la futura Conferencia de Río.

Las primeras sesiones del INC estuvieron marcadas por tensiones entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Dicha tensión se vinculaba particularmente con la diferencia de criterio acerca de la cuota de responsabilidad entre ambos grupos, como así también en lo relativo a las diferentes necesidades y capacidades, sociales y económicas de dichos grupos de países. Mientras los países desarrollados percibían el fenómeno como un aspecto estrictamente ambiental, los países en desarrollo lo consideraban también como un problema de desarrollo. En atención a ello se manejó la idea de que los países desarrollados debían reducir sus emisiones, mientras que los países en desarrollo tendrían el derecho de aumentar sus emisiones hasta un nivel per cápita equivalente al alcanzado por los desarrollados.

Esta posición se sustentó en la tesis de que los países septentrionales habían alcanzado su desarrollo en base al consumo de combustibles fósiles, por lo que eran causantes del aumento no deseado de las emisiones de gases de efecto invernadero. El desarrollo económico y el incremento de la producción y el consumo han estado históricamente ligados. Ello no obstante, los efectos del cambio climático resultaban y resultan ser de alcance global, por lo que su tratamiento requiere ser internacional y no regional como pretendían los países en desarrollo.

En cuanto a los países desarrollados, éstos consideraban que el fenómeno debía ser tratado en forma global y no considerando los causantes del mismo. Luego de un año y de seis reuniones, el INC concluyó su labor y dio a conocer un informe sobre el estado del cambio climático, que sirvió de base para la elaboración de la Convenio Marco.

El texto de Informe del INC y, consecuentemente el contenido de la Convenio Marco, no tuvo la contundencia que en aquel momento se esperaba. Sin embargo, si se tiene en cuenta la complejidad de las negociaciones que involucraron a más de 140 países, con intereses e ideologías diferentes respecto de las causas, efectos e implicaciones del cambio climático en sí, llegar a un acuerdo en un periodo tan pequeño fue un logro significativo. A pesar que los estados no se comprometen específicamente a limitar las emisiones de gases de efecto

invernadero, se reconoce el cambio climático como una seria amenaza y se establecen las bases para una acción futura bajo en paraguas de un marco jurídico global.

4.2 Gases de Efecto Invernadero

Los gases de efecto invernadero[40] (GEI) son aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, "tanto naturales como antropogénicos que absorben y remiten radiación infrarroja".[41] Entre los GEI se encuentran el dióxido de carbono, producto de la quema del carbón, petróleo y gas natural para generar la energía utilizada para el sector del transporte, así como de la industria manufacturera, la generación de calor, refrigeración, generación de electricidad y otras aplicaciones. Otras fuentes de emisión de dióxido de carbono se vinculan con el uso de la tierra. Así, desbrozar el terreno para la explotación forestal, la ganadería, y la agricultura. La vegetación contiene moléculas de carbono, cuando ésta disminuye o se quema, éste se libera como dióxido de carbono. La pérdida de vegetación debe ser remplazada mediante la reforestación lo que haría que se produjera poca o ninguna emisión neta de dióxido de carbono. La deforestación y los cambios en el uso de la tierra han contribuido sustancialmente al incremento del dióxido de carbono atmosférico.

El metano, un gas natural, es el segundo en importancia. La generación del metano se atribuye al cultivo de arroz, la cría de ganado vacuno y ovino. "El metano se emite también desde las minas de carbón y durante la extracción de petróleo, así como por los salideros de gas en los oleoductos. La actividad humana ha incrementado la concentración de metano en la atmósfera en alrededor de un 145% por encima de su concentración natural".[42]

Otro de los gases es el óxido nitroso, que deriva de diversas prácticas agrícolas e industriales. Los CFC se han utilizado en refrigeración y en los equipos de aire acondicionado. En algunas aplicaciones se están utilizando otros fluorocarbonos como sustitutos de CFC y estos también contribuyen al efecto invernadero.

4.3 Vulnerabilidad, Adaptabilidad y Cuestiones Conexas

Vulnerabilidad se define como "el grado en que el cambio climático puede ser perjudicial o nocivo para un sistema. No solo depende de la sensibilidad del sistema, sino también de su capacidad de adaptación a las nuevas condiciones climáticas".[43] El concepto tiene fundamental importancia en Centroamérica, una región de alta vulnerabilidad debido a los efectos de los desastres naturales, su situación geográfica y geomorfológica.

El grado de vulnerabilidad constituye el término medio entre las condiciones geográficas y físicas de un lugar determinado y la capacidad de generar acciones capaces de disminuir los impactos cuando se den los efectos. "Los más vulnerables a los extremos climatológicos son los pobres. Asimismo, en el ámbito mundial, las áreas mas afectadas por desastres naturales suelen ser las menos desarrolladas. Sequías en Etiopía, inundaciones en Bangladesh, huracanes en República Dominicana. Los esfuerzos de recuperación pos-desastre son sin duda acciones guiadas por buenas intenciones, pero tales esfuerzos son costosos y casi siempre transitorios".[44]

El concepto de adaptabilidad, relacionado con cambio climático se refiere al grado en que es posible efectuar ajustes en las prácticas, procesos o estructuras de los sistemas en función de

los cambios previstos o reales del clima. La adaptación puede ser espontánea o planificada, y puede realizarse en respuesta a cambios en las condiciones o anticipándose a ellos.

Cuando se habla de medidas de adaptación al cambio climático es necesario establecer un orden de prioridades de las acciones a tomar. Como prioridades de medidas de adaptación ante los efectos del cambio climático se tienen: "primero es el proceso de monitoreo constante así como mediante especialistas llevar un control lo más completo posible sobre el comportamiento del efecto; segundo en el aspecto de la información es necesario establecer canales de información adecuados con las poblaciones donde se espera un mayor impacto de los efectos y además, a nivel internacional, cada país debe estar informándose de la situación mundial y de otros estudios, todo esto con el objetivo de poder tomar las mejores decisiones con fundamentos técnicos; tercero; realizar un planeamiento mediante dos vías, una mediante un plan nacional de emergencia y el otro por medio de los planes de desarrollo locales; cuarto y último lugar, el desarrollo de un programa de educación y participación comunitaria, donde se involucre a la comunidad con potencial de afectación".[45]

Las especies de flora y fauna se han adaptado a lo largo de millones de años en su evolución. El principal problema que presenta el cambio climático es la velocidad a la cual se puede presentar, pudiendo ocasionar una gran pérdida de especies, por la incapacidad de éstas de adaptarse en tan poco tiempo a nuevas condiciones tales como mayor precipitación, mayor radiación y escasez de agua.

Otra de las cuestiones a poner de relieve en esta sección es la relativa a las medidas de mitigación, es decir, aquellas cuyo objetivo es disminuir o volver menos severo determinado efecto o condición. La medida de mitigación puede ser expresada como la intervención humana para reducir la velocidad esperada del cambio climático incluido por el ser humano, mediante la reducción intencional de las emisiones de GEI y a través del reforzamiento de los sumideros (servicio ambiental de los bosques naturales y plantaciones forestales por el almacenamiento de carbono. Al absorber el carbono de la atmósfera por el proceso de fotosíntesis lo fijan en su estructura o biomasa y liberan la molécula de oxígeno).

4.4 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

La CMNUCC fue adoptada en Nueva York, el 9 de Mayo de 1992.[46] La importancia de este instrumento radica en el hecho de que constituye el fruto de un primer esfuerzo internacional concertado.

El objetivo de la Convención es alcanzar "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible".[47]

El texto de la CMNUCC se encuentra estructurado en cinco secciones:

1) Preámbulo.
2) Disposiciones introductorias, donde se encuentran las definiciones, objetivos y principios rectores.

3) Obligaciones generales de las Partes.
4) Obligaciones específicos de las Partes agrupados de conformidad con los anexos y
5) Disposiciones finales .

En atención a los compromisos asumidos, la CMNUCC divide a las partes en tres grupos principales:

1) Partes del Anexo I, que son los países industrializados miembros de la OECD al año 1992, más las Partes que son economías de transición, en particular Rusia, los Países Bálticos y los Países de Europa Central y Oriental. Estos países tienen la obligación de adoptar políticas y medidas relativas al cambio climático con el fin de reducir sus emisiones de GEI a los niveles del año 1990, a más tardar para el año 2000. Se concede un cierto grado de flexibilidad a aquellas Partes que son países con economías en transición.

2) Partes del Anexo II, que son los países miembros de la OECD incluidos en el Anexo I pero sin los Partes que son países con economías en transición. Los países que se encuentran en el Anexo II deben poner a disposición de los países en vías de desarrollo los recursos financieros, para permitirles a aquéllos proceder a las reducciones de las emisiones de GEI y adaptarse a los efectos negativos del cambio climático.

3) Partes no incluidas en el Anexo I, que en su mayoría son países en vías de desarrollo, algunos de los cuales son reconocidos por la Convención como especialmente vulnerables a los efectos negativos del cambio climático. En el contexto de la CMNUCC, estos países reciben especial consideración habida cuenta de su reducida capacidad para hacer frente al cambio climático y para alcanzar medidas de adaptación al mismo.

Entre los compromisos específicos se encuentran:[48]

- Elaborar un inventario nacional de las emisiones antropogenias de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono. Estos inventarios deben ser actualizados periódicamente, publicados y facilitados a la COP;

- Desarrollar, aplicar, publicar y actualizar programas nacionales y/o regionales para mitigar el cambio climático y adaptarse a los potenciales efectos;

- Promover la gestión sostenible y promover y apoyar con su cooperación la conservación de los sumideros y depósitos de todos los GEI no controlados por el Protocolo de Montreal, inclusive la biomasa, los bosques, los océanos, así como otros ecosistemas terrestres, costeros y marinos;

- Promover y apoyar la investigación científica y técnica, la observación del sistema climático y fomentar el desarrollo de tecnologías, prácticas y procesos para prevenir, reducir y controlar las emisiones antropogénicas de los GEI;

- Promover el intercambio pleno, abierto y oportuno de la información científica, tecnológica, y jurídica, entre otros, sobre el sistema climático y el cambio climático;

- Promover programas de educación y sensibilización pública y medidas de adaptación;

- Las Partes que son países desarrollados proporcionarán recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para cumplir con sus obligaciones. Las Partes que son países desarrollados también ayudarán a las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos al cambio climático a hacer frente a los costos que entrañe su adaptación a dichos efectos;

- Las Partes que son países desarrollados adoptarán medidas para promover, facilitar y financiar según proceda, la transferencia de tecnología y conocimientos prácticos o el acceso a ellos especialmente a las Partes que son países en desarrollo, a fin de que puedan aplicar las disposiciones de la CMNUCC;

- Al implementar los compromisos establecidos en la CMNUCC, las Partes estudiarán las medidas que sean necesarias adoptar para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en vías de desarrollo que se derivan de los efectos adversos del cambio climático. En particular se tendrá en cuenta a los siguientes países: pequeños estados insulares; países con bajas zonas costeras; países con áreas propensas a desastres naturales; países con zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal; países que sufren sequía y desertificación; países con ecosistemas frágiles, incluidos los montañosos; países cuyas economías dependen de los ingresos generados de la producción, procesamiento y exportación de combustibles fósiles; países sin litoral y países con zonas de alta contaminación urbana.

La Convención se rige por los siguientes principios:

a) La protección del cambio climático para el beneficio de las generaciones presentes y futuras;

b) El principio de precaución, que indica que la falta de certidumbre científica absoluta no debería ser usada como excusa para posponer la intervención ante una amenaza de un daño grave o irreversible;

c) El principio de la responsabilidad común pero diferenciada de los estados confiere la iniciativa en el combate del cambio climático a los países desarrollados. Los otros principios refieren a las necesidades especiales de los países en desarrollo y a la importancia de la promoción del desarrollo sostenible;

d) El principio de equidad resulta fundamental para dar soporte a la necesidad de crear un nuevo instrumento, en el cual se tome en cuenta la situación de desventaja de los países en desarrollo frente a los desarrollados, así como también se establece la necesidad de tener presente que la naturaleza del cambio climático requiere de una respuesta internacional basada en la buena fe y que debe abarcar todos los gases de invernadero así como las fuentes y sumideros, estipulados en el Mandato de Berlín de 1995.

La crítica general que se hace a la CMNUCC es que la misma enuncia principios y obligaciones en términos muy generales, sin llegar a definirlos y utiliza muchas veces un vocabulario

ambiguo que encierra posiciones no conciliadas en el proceso de negociación. Sin embargo, el aporte indiscutible de la Convención es el haber establecido una serie de principios, que más adelante se deben concretar en acciones para enfrentar los retos planteados por el fenómeno en estudio.

A pesar de su reticencia, los países desarrollados asumieron otros compromisos, como son adoptar políticas y medidas para reducir las emisiones de los GEI al año 2000, estabilizándolas a los niveles de 1990, así como transferir tecnología y recursos financieros a los países en desarrollo, apoyándolos en sus esfuerzos por cumplir los compromisos de la CMNUCC y ayudarlos a asumir los gastos de la adaptación, habida cuenta de su vulnerabilidad a las consecuencias del cambio climático.

La CMNUCC establece un Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico[49] a los efectos de proporcionar a la Conferencia de las Partes (COP) y demás órganos subsidiarios, información y asesoramiento oportunos sobre los aspectos científicos y tecnológicos relacionados con la Convención. Asimismo, se establece un órgano encargado de ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención.[50]

La COP tiene la principal función de supervisar la implementación de la Convención y los instrumentos jurídicos conexos[51] La Convención se refiere a la transmisión de información relacionada con la aplicación de la misma y señala a la COP como la receptora final de los programas de cada país.[52]

Al iniciarse la primera sesión de la COP en Berlín, "el Canciller alemán Helmut Kohl manifestó la necesidad de adoptar un protocolo a la Convención Marco que reglara la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y reiteró el compromiso de Alemania para alcanzar reducciones de hasta un 25% en las emisiones de dióxido de carbono, en un periodo comprendido desde el año 1990 al 2005".[53]

En 1995, la primera reunión de la COP estableció el Grupo Ad Hoc del Mandato de Berlín, cuya función fue alcanzar un acuerdo sobre el fortalecimiento de los esfuerzos para combatir el cambio climático. Las intensas negociaciones posteriores culminaron en la COP 3 en Kyoto, Japón, en diciembre de 1997, cuando los delegados acordaron un Protocolo de Kyoto.

4.5 Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

Un segundo esfuerzo en la regulación jurídica internacional del cambio climático lo constituye el Protocolo de Kyoto, donde se establecen compromisos más específicos. Dicho Protocolo fue adoptado el 11 de diciembre de 1997, y entró en vigor en febrero de 2005. Para que esto ocurriese, tuvo que ser ratificado, aprobado o aceptado por al menos 55 Partes de la CMNUCC, entre ellas, un número de Partes del Anexo I, que represente al menos el 55% de las emisiones de dióxido de carbono de dicho grupo en los niveles de 1990. Con esto se evita que una sola Parte del Anexo I pueda bloquear la entrada en vigencia del Protocolo.

El Protocolo adopta los mismos principios, objetivos e instituciones de la CMNUCC. Las disposiciones del Protocolo se relacionan con los siguientes temas:

- Compromisos en materia de emisiones jurídicamente vinculantes;
- Nuevos mecanismos de ejecución;
- Reducción al mínimo del impacto en países en vías de desarrollo, incluida la utilización del Fondo de Adaptación;
- Cumplimiento.

El Protocolo establece disposiciones jurídicamente vinculantes para las Partes del Anexo I en relación con emisiones. Estas disposiciones equivalen a una reducción agregada y compartida entra las mismas de al menos un 5% con respecto a los niveles de 1990, a más tardar entre los años 2008-2012. Todas las Partes del Anexo I poseen objetivos individuales de emisión, en tanto que los Estados miembros de la Comunidad Europea acordaron distribuir proporcionalmente entre ellos los objetivos globales de emisión bajo el concepto de una "burbuja comunitaria".

En términos generales, las Partes del Protocolo deben reducir o limitar las emisiones en relación con los niveles del año 1990. Las partes que son economías en transición pueden adoptar otro año como base.

Las Partes pueden compensar sus emisiones incrementando el volumen de GEI que son absorbidos en sumideros de carbono. Con el objeto de alcanzar los objetivos del Protocolo, las Partes deberán adoptar medidas tendientes a mitigar los efectos del cambio climático. Medidas de este tipo son el fomento de la eficiencia energética, el uso de las energías renovables, la recuperación de las emisiones de metano mediante la gestión de los desechos, entre otros.

El Protocolo de Kyoto introduce tres mecanismos innovadores con el objeto de lograr que las medidas de mitigación sean eficaces en relación con los costos de las mismas. Así, las Partes cuentan con instrumentos que les permiten reducir sus emisiones o incrementar los sumideros de carbono con menos costos fuera que dentro de sus países. Estos mecanismos son el de ejecución conjunta, el de desarrollo limpio y el comercio de los derechos de emisión.

El instrumento de la ejecución conjunta habilita a las Partes del Anexo I a ejecutar proyectos que reduzcan las emisiones o consigan una mayor absorción utilizando sumideros en otros países del Anexo I. Las unidades de reducción de emisiones generadas por este tipo de proyectos pueden ser contabilizadas por las Partes del Anexo I que inviertan en otros países en el cumplimiento de sus objetivos de emisión.

El mecanismo de desarrollo limpio (MDL) permite a las Partes del Anexo I aplicar actividades de proyectos de desarrollo sostenible que tengan la virtud de reducir las emisiones en Estados Parte que no figuran en el Anexo I. Las Partes del Anexo I pueden así cumplir con sus objetivos de emisión al utilizar las reducciones certificadas de las emisiones generadas por dichos proyectos.

El comercio de los derechos de emisión permite a las Partes del Anexo I adquirir unidades de la cantidad atribuida de otras Partes del Anexo I que tengan la posibilidad de reducir sus emisiones de GEI más fácilmente. Las Partes del Anexo I pueden también adquirir de otras Partes de dicho Anexo, reducciones certificadas de emisiones de proyectos de MDL, unidades de reducción generadas por proyectos de ejecución conjunta y unidades de absorción, que se expiden para calcular las absorciones de carbono y las reducciones de emisiones obtenidas como consecuencia de intervenciones en el terreno de la silvicultura o en el cambio de uso de la tierra.

El Plan de Implementación de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) identifica a la CMNUCC como el instrumento clave para tratar el cambio climático, reafirmando su objetivo fundamental y enfatizando la importancia del desarrollo de tecnologías limpias en sectores clave como la energía. También se refiere a la oportuna ratificación del Protocolo de Kyoto por parte de aquellos estados que aún no lo han hecho. Los delegados acordaron en un texto posterior identificar acciones para tratar el cambio climático, como proveer asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo y países con economías en transición.

5 Contexto Regional

5.1 Instrumentos Regionales

Centroamérica posee un Convenio Regional sobre Cambio Climático.[54] Aunque este convenio está superado por instrumentos más elaborados de fechas más recientes, constituye un ejemplo de colaboración en el tema. Es importante rescatar su visión de integración del área para coordinar acciones, para el caso de áreas fronterizas y la creación de un Consejo Centroamericano de Cambio Climático. Este instrumento reconoce la necesidad de incorporar dentro de las políticas y legislaciones nacionales el componente climático y desarrollar acciones e innovaciones tecnológicas tendientes a la conservación del clima.[55]

El Convenio ha sido criticado particularmente por la escasa efectividad que han tenido sus mandatos a la hora de implementarse en las legislaciones nacionales; asimismo no existe un plan de acción centroamericano para el cumplimiento de los mandatos establecidos. Se ha llegado entonces a pensar si es más conveniente adecuarlo a las circunstancias actuales o si los instrumentos adoptados a nivel global surten estos efectos.[56]

El 29 de octubre de 1993 se firmó, en Guatemala, el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales, Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales (Convenio Forestal). Su objetivo principal es promover mecanismos para potenciar el desarrollo forestal en América Central a través de mecanismos nacionales y regionales para evitar el cambio de uso de las áreas con cobertura boscosa y para la recuperación de los bosques. El Convenio Forestal es relevante toda vez que sus objetivos están de acuerdo con las metas de los proyectos forestales desarrollados bajo el MDL.[57]

El Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres prioritarias en América Central firmado el 5 de junio de 1992, en Managua, señala la necesidad de utilizar la ayuda externa para mejorar y proteger la diversidad biológica. De acuerdo con los lineamientos internacionales los proyectos del MDL deben ser beneficiosos para la biodiversidad y buscar el aumento del área de cobertura boscosa que tiene como ventaja adicional el albergue de especies silvestres.

5.2 Iniciativas Regionales

El órgano encargado de establecer un régimen de cooperación integral en la región en materia ambiental es la Comisón Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), que se encarga de alcanzar el cumplimiento de estos compromisos a través del trabajo

realizado con cada Ministerio del Ambiente en la región; prueba de ello es que la CCAD ha sido la impulsora del Convenio Regional sobre Cambio Climático y ha brindado también su apoyo a través de capacitaciones y soporte en las negociaciones en materia de cambio climático.

Habida cuenta de que la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) posee como mandato la conservación de los recursos naturales, la protección y conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de esos recursos, también tiene como mandato la preservación de los sistemas climáticos. Por otra parte, el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) señala como uno de sus objetivos contribuir a la ratificación del Protocolo de Kyoto, lograr el reconocimiento del valor generado por las existencias actuales de bosques en término de su función de sumidero de gases de efecto invernadero e implementar el mecanismo de desarrollo limpio en la región. Para ello se propone elaborar una estrategia regional para impulsar la ratificación del mencionado instrumento, impulsar el establecimiento de un marco institucional y financiero para el funcionamiento del MDL en la región, diseñar un plan estratégico regional de servicios ambientales de fijación y reducción de GEI y el monitoreo sistemático de la mesa de negociaciones y acuerdos internacionales sobre cambio climático.[58]

La importancia de los bosques como sumideros de carbono ha repercutido en las acciones adoptadas a nivel regional. La Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA) constituye un instrumento importante en el tema del cambio climático en el istmo teniendo en cuenta los planes nacionales forestales. La EFCA busca promover y facilitar la elaboración de un marco político, fortalecer el marco institucional y operativo existente para dar apoyo a procesos nacionales y, con ello, posicionar el sector forestal como agente de desarrollo, económico, social y ambiental.

Centroamérica cuenta con un Fondo Centroamericano de Carbono[59] como instrumento financiero para el desarrollo sostenible en la región que procura fomentar la participación regional en el mercado de carbono.

En 1994 durante la Cumbre de las Américas, Centroamérica y Estados Unidos firman una declaración conjunta en materia ambiental. Posteriormente, en 2001 se le incluye un plan de acción. Dicha declaración denominada CONCAUSA se vincula con el compromiso de fortalecer las capacidades en Centroamérica para la prevención/ manejo de desastres naturales, así como para adaptarse a los impactos del cambio climático. Para ello, tiene como objetivos la instalación y ejecución de sistemas de monitoreo y verificación de los GEI, así como la formulación de políticas para la mitigación de GEI que sean compatibles con el desarrollo nacional sostenible.

Centroamérica se comprometió en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible a la ratificación del Protocolo de Kyoto: "Los países centroamericanos ratificarán el Protocolo de Kyoto y harán un llamado a los demás países del mundo para que también lo hagan. Participarán activamente en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y trabajarán en el control de sus emisiones, mediante el aumento de la cobertura boscosa, la regulación de su parque automotor, la regulación de la calidad de sus combustibles y de las emisiones de la industria. Para ello, promoverán programas regionales de adaptación al cambio climático que fortalezcan y complementen las iniciativas nacionales, considerando los esfuerzos de

reforzamiento de capacidades para la adaptación en las áreas de mayor vulnerabilidad".[60] En la región Centroamericana, algunos países han realizado importantes esfuerzos para poner en práctica la figura del pago por servicios ambientales que brindan los boques y las plantaciones forestales por mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero. Tal es el caso de El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, éste último, que desde 1996 cuenta con un sistema legal de pago por servicios ambientales a los propietarios de bosques y plantaciones naturales. Aún así la figura de incentivos es la que se ha utilizado en la región para el desarrollo de actividades forestales, existiendo poca relación con la figura de servicio ambiental que los bosques proveen.

5.3 Instituciones Nacionales

Aunque en los países centroamericanos la protección al ambiente constituye un mandato constitucional, no existe una legislación específica respecto del cambio climático. En general, los países tienen leyes específicas en materia de conservación de bosques, manejo forestal y plantaciones. A nivel institucional, la regulación del tema es compleja toda vez que son varias las autoridades en los ámbitos nacionales que tienen competencia sobre los recursos forestales y temas de cambio climático. Producto de esta falta de coordinación es la necesidad de establecer comités de coordinación en el tema de cambio climático y los recursos forestales, todo esto con el objeto de evitar superposiciones y fricciones institucionales.

Los países de la región cuentan con alguna oficina relacionada con proyectos de reducción de emisiones de carbono. Por ejemplo, en Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, éstas tienen oficinas especializadas en el tema de proyectos de mitigación. Estas oficinas están encargadas de la revisión y aprobación de proyectos de reducción de emisiones que tienen lugar dentro del territorio de dichos países. El Salvador y Panamá cuentan con oficinas encargadas de revisar y aprobar los proyectos MDL dentro de áreas o programas de cambio climático. "Esto puede ser una ventaja para estos países, pues dentro de los ministerios de ambiente respectivos se cuenta ya con una visión integral sobre el problema del cambio climático, y por lo tanto las directrices que surjan de sus oficinas MDL podrían ser aún más coherentes con la visión integral para reducir no sólo las emisiones de gases efecto invernadero, sino también para aprovechar estos proyectos MDL como formas de combatir la vulnerabilidad ante el cambio climático."[61]

A continuación se muestra en forma sintética cual es la situación a nivel nacional.[62]

Costa Rica

En Costa Rica, el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es la institución encargada de velar por el cumplimiento de los mandatos de la CMNUCC y del Protocolo de Kyoto. Con el objeto de mantener un mejor control del tema, el mismo es compartido por dos órganos: el Instituto Meteorológico Nacional (IMN) y la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC). El IMN es el ente técnico que representa a Costa Rica durante las reuniones del IPCC, mientras que la OCIC es la encargada de los proyectos MDL y de dar seguimiento a las negociaciones internacionales sobre cambio climático. Existe además una Comisión Gubernamental del Ozono, que es una unidad técnica especializada del IMN y MINAE.

El Salvador
La oficina encargada del tema es la Unidad de Cambio Climático (UCC) del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Esta oficina centraliza los temas vulnerabilidad, adaptación y mitigación, proyectos sobre MDL y la comunicación nacional. Se estableció un Comité Asesor encargado de preparar, dar seguimiento y presentar recomendaciones a los estudios y acciones de la primera comunicación nacional. Existe un Reglamento Especial sobre el Control de las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, firmado en mayo de 2000.

Guatemala
La Oficina Guatemalteca de Implementación Conjunta (OGIC) se encarga de la promoción de proyectos MDL, así como de establecer criterios y requisitos de apoyo a los mismos. Esta oficina participa dentro del marco del Consejo Nacional de Cambio Climático apoyando la gestión de políticas vinculadas con el tema. De igual manera, le competen diseminar la información relativa al Protocolo de Kyoto y el MDL.

Honduras
El tema es competencia de la Secretaría de Ambiente, que posee dos oficinas encargadas del tema: la Unidad de Cambio Climático a la que le compete el proceso de inventario nacional, adaptación, y mitigación y la Oficina de Implementación Conjunta de Honduras (OICH) que es la encargada de velar por los temas relativos a la formulación e implementación de proyectos. Ambas tienen representantes en la delegación nacional hondureña durante las negociaciones internacionales.

Nicaragua
La Oficina Nacional de Implementacón Conjunta es la encargada del tema y se encuentra adscrita al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA). Asimismo, cuenta con un Plan de Acción Nacional ante el cambio climático.

Panamá
La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) constituye el punto focal de la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto, misma que en 1998 inició el Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC) con la colaboración del GEF. A la ANAM le compete la implementación de la estrategia nacional sobre cambio climático.

Consideraciones Finales

Sin lugar a duda la preocupación por un cambio climático con consecuencias perjudiciales para el ser humano es un tema actual y de importancia mundial. Centroamérica ha dado pasos importantes como la aprobación de un Convenio Regional de Cambio Climático y el diseño de Proyectos de MDL. Algunos aspectos a considerar a futuro son el fortalecimiento de las estructuras administrativas encargadas del tema en el ámbito nacional y el fortalecimiento de la misión de la CCAD para que impulse posiciones conjuntas de región, que sirvan como base de negociación a nivel internacional.

De los documentos analizados se desprende que Centromérica busca una "Estrategia Regional de Bosques y Cambio Climáticos", tarea que está pendiente y en donde los aportes jurídicos, entre otros, en cuanto a tenencia de la tierra, delegación de atribuciones en materia administrativa, el cumplimiento del Derecho Ambiental Internacional y negociaciones internacionales serán terminantes y parte del poder contribuir con una Estrategia que responda a los retos actuales.

Citas Bibliográficas
Capítulo IX

1 Ver Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes, del 27 de enero de 1967. Texto disponible en: González Campos, J., *Legislación básica de Derecho internacional público*, 2 ed., Editorial Tecnos, Madrid, 2002.

2 Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, Artículo 1.1 Texto disponible en http://www.unep.org/ozone/spanish/vc-text-sp.pdf.

3 *American Journal of International Law* -AJIL- 1939, 182; 35 AJIL, 1941, 684.

4 Por ejemplo, la sentencia en el caso del Estrecho de Corfú (ICJ Reports 1949, p.1) y en el de las explosiones nucleares en el Atolón de Mururoa (ICJ Reports 1973, p.99) como así también el laudo arbitral en el caso del Lago Lanós (Recueil des Sentences Arbitrales, Vol. XII, p.304)

5 Conocido también como Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia. Texto disponible en: http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.htm.

6 Artículo 1. b)

7 Artículo 1. a)

8 Artículo 2.1.

9 Artículo 6.

10 Artículo 5.

11 Protocolo sobre financiamiento a largo plazo del programa de cooperación para el monitoreo y la evaluación de la transmisión de largo alcance de contaminantes del aire en Europa (Ginebra, 28 de setiembre de 1984); Protocolo sobre reducción de emisiones de dióxido de azufre (Helsinki, 8 de julio de 1985); Protocolo sobre reducción de emisiones de óxidos de nitrógeno (Sofía, 31 de octubre de 1988); Protocolo sobre el control de las emisiones de compuestos orgánicos volátiles (Ginebra, 18 de diciembre de 1991); Protocolo sobre reducciones adicionales de emisiones de dióxido de azufre (Oslo, 14 de junio de 1994); Protocolo sobre metales pesados (Aarhus, 1998); Protocolo sobre contaminantes orgánicos persistentes (Aarhus, 1998); Protocolo para combatir la acidificación eutrofización y el ozono de la baja atmósfera (Gotemburgo, 1999).

12 Rowland, F.S., "Atmospheric changes caused by human activities: from science to regulation", 27 *Ecology Law Quarterly*, 2001.

13 "Los CFC's se utilizan principalmente en frigoríficos, aparatos de aire acondicionado, plásticos, espumas, aislantes, aerosoles y extintores, entre otros. Estos fueron desarrollados en la década de los anios setenta y fundamentalmente utilizados en la extinción de incendios, bajo el nombre comercial de freones. En menor medida intervienen otros gases como los óxidos de nitrógeno, los derivados del bromo y compuestos hidrogenados", Jaquenod de Zsögön, S., *Nociones de Derecho Ambiental*, Dykinson, Madrid, 2003, p 21.

14 *Revista Nature*, no. 249, 1974.

15 Artículo 2.1.

16 Artículo 1.2.

17 Artículo 6.

18 Texto disponible en: http://www.unep.org/ozone/docs/Montreal-Protocol-Booklet-sp.doc

19 Una gran parte del mundo científico ha vinculado a los CFC y los halones con el agotamiento de la capa de ozono. Sin embargo, no existe una certeza respecto a el daño a los seres humanos y al ambiente producido por la disminución del ozono ni tampoco respecto al impacto de otros fenómenos y actividades como la actividad volcánica o la aeronavegación. Ello no obstante, el Protocolo establece medidas restrictivas respecto de la producción y consumo de ciertas sustancias. Un claro ejemplo de este enfoque preventivo es el preámbulo del Protocolo que dice "Las Partes en el presente Protocolo decididas a proteger la capa de ozono adoptando medidas preventivas para controlar equitativamente el total de emisiones mundiales de las sustancias que la agotan, con el objetivo de eliminarlas, sobre la base de los adelantos en los conocimientos científicos, teniendo en cuenta aspectos técnicos y económicos y teniendo presente las necesidades que en materia de desarrollo tienen los países en desarrollo (…) han convenido lo siguiente…".

20 Londres (1990), Copenhague (1992), Viena (1995), Montreal (1997) y Beijing (1999).

21 Artículo 5.1.

22 Artículo 10.

23 Artículo 10 A.

24 Artículo 4.

25 Artículo 9 a), b), c) y d).

26 *Ibid.*

27 *Ibid.*

28 Científico sueco (19/02/1859–2/10/1927), Premio Nóbel de Química, 1903.

29 Ver nota 5.

30 El Panel es un grupo de más de dos mil científicos, organizado en 1988 por el PNUMA y por la Organización Meteorológica Mundial (OMM).

31 PNUMA, OMN, *Segunda Evaluación Cambio Climático*, 1995, p. 23.

32 Adoptada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, el 9 de Mayo de 1992.

33 CMNUCC, artículo 1.2.

34 Ciencia que estudia el comportamiento del clima de la Tierra, desde el momento en que se origina la atmósfera. Josefina Castellvi, La Biosfera como Agente Moderador del Equilibrio Climático del Planeta Tierra, Conferencia pronunciada en el Centro de Cultura de España, San José, 10 de octubre de 2003.

35 Esta conferencia fue convocada por Holanda y asistieron representantes de más de 66 países.

36 Noordwijk hizo un llamado para lograr la reducción global de dióxido de carbono en un 20% para el 2005, lo que influyó en la elaboración del CMNUCC.

37 Ver *Guía Elemental de la Convención Marco de Naciones Unidas para el cambio Climático*, Ginebra, 1995 p 6; IPCC, The IPCC Impact Assessment. Intergovernmental Panel on Climate Change, 1990.

38 Oberthur, S., *Cooperación Internacional sobre Cambios Climáticos: El papel de los países en desarrollo*, 1997, p.257.

39 Resolución 212, de 21 de diciembre de 1990.

40 Los gases de efecto invernadero establecidos en el Anexo A del Protocolo de Kyoto son el dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidroflurocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluroruro de azufre.

41 CMNUCC, artículo 1.5.

42 Camino, R., Muller, S., *Sostenibilidad de la Agricultura y los Recursos Naturales*, ICCA, San José, Costa Rica 1993, p 21.

43 PNUMA, OMN, *Segunda Evaluación, Op. cit.*, p.3.

44 *Dialogue on Water and Climate, Cielos Oscuros Aguas Tormentosas, El Porqué de la Necesidad del Agua y el Clima*, 2002, p.4.

45 World Metereological Organization, *The IPCC Response Strategies*, United Nations Enviromental Program, Intergovernmental Panel On Climate Change, Editorial Island Press, Washington, 1991, p 157.

46 Costa Rica fue signataria de la misma y luego fue incorporada a nuestro ordenamiento positivo al ser ratificada por la Asamblea Legislativa mediante Ley No. 7414 del trece de junio de 1994 y publicada en la Gaceta del 4 de julio siguiente.

47 CMNUCC, artículo 2.

48 CMNUCC, artículo 4.

49 CMNUCC, artículo 9.

50 CMNUCC, artículo 10.

51 CMNUCC, artículo 7.

52 CMNUCC, artículo 12

53 *UN Convention on Climate Change*, First Conference of the Parties, Environmental Policy and Law, Estados Unidos de América, 1996, p.1. Traducción libre de Sebastián Oberthur y Hernán Ott.

54 Suscrito por los países Centroamericanos en la ciudad de Guatemala el 29 de Setiembre de 1993

55 Ver FAO, CCAD, *Centroamérica frente al Cambio Climático*, Serie Centroamericana de Bosques y Cambio Climático, 2003, p.28.

56 *Ibid*, p. 29.

57 *Ibid*, p. 30.

58 SICA, CCAD, *Plan Ambiental de la Región Centroamericana*, p.22.

59 Respaldado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CCAD.

60 CCAD, *Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible. Nuestro Compromiso Ambiental*, Johannesburgo, 2002.

61 FAO, CCAD, *Op. cit.*, 2003.

62 Información tomada de Rojas, A., Wo Ching, E., *Cambio Climático: Implementación de la legislación en Mesoamérica*, publicado por PNUMA y UICN, *De Río a Johannesburgo. Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica, 2002.*

Capítulo X

Vulnerabilidad Ambiental

Introducción

La vulnerabilidad ambiental no es un tema que se distinga dentro del Derecho Ambiental Internacional, por el contrario, una característica distintiva lo constituye su novedad, siendo una cuestión que en su mayoría es de orden técnico o con importantes aportes de otras ciencias sociales.

Hablar de vulnerabilidad, en general, o específicamente de la vulnerabilidad ambiental, no significa que exista un régimen ambiental internacional o regional consistente; aunque, ciertamente, existen algunas bases conformadas por una prolífera cantidad de instrumentos de *soft law*, así como programas internacionales, algunas estructuras regionales y proyectos desarrollados mediante financiamiento de la cooperación internacional.

1. La Vulnerabilidad Ambiental

El desarrollo del tema de vulnerabilidad ha estado tradicionalmente en manos de otras ramas de la ciencia (tanto exactas como sociales), entre otras, la ingeniería, la geología, la geografía, la meteorología, la sociología, las cuales han dedicado ingentes esfuerzos por tratar el tema y brindar respuestas efectivas.

Una de las definiciones más ilustrativas y comprensivas de la vulnerabilidad, es la utilizada por la iniciativa Índice de Vulnerabilidad Ambiental *(Environmental Vulnerability Index*, por su nombre original en inglés), promovida por la Comisión de Geociencia Aplicada para el Pacífico Sur (SOPAC por sus siglas en inglés) que define a la vulnerabilidad de la siguiente manera:

"Vulnerabilidad se refiere a la tendencia a ser dañado. El concepto opuesto es la elasticidad, en otras palabras, la habilidad para resistir o recuperarse de un daño. Así cuando hablamos de vulnerabilidad, estamos automáticamente pensando también en elasticidad, pues ambos conceptos no son sino las dos caras de una misma moneda. De modo que algo que sea vulnerable, lo será en el tanto deje de ser elástico, y viceversa".[1]

"La idea de vulnerabilidad/elasticidad se aplica igualmente para entidades físicas (personas, ecosistemas, o áreas costeras) como para conceptos abstractos (sistemas sociales, sistemas económicos o países). Los factores que causan daños son conocidos como amenazas o peligros, cada uno de los cuales se encuentra asociado con algún nivel de riesgo[2] o posibilidad de que acaezcan."[3]

A la par de la definición anterior, otra definición que integra los elementos necesarios para tener una idea de qué es vulnerabilidad ambiental, es la propuesta en el informe "Perspectivas del Medio Ambiente Global" (conocido también por su nombre en Inglés como: *"Global Environment Outlook 3"*) o GEO 3 como también se le conoce, el cual señala: "La vulnerabilidad representa la interfaz entre la exposición a amenazas físicas para el bienestar humano y la capacidad de las personas y comunidades para controlar tales amenazas. Las amenazas pueden surgir de una combinación de procesos físicos y sociales. Así en la vulnerabilidad humana se integran muchos problemas ambientales. [...] la vulnerabilidad de los humanos a las condiciones ambientales tiene dimensiones sociales, económicas y ecológicas. La manifestación de esta vulnerabilidad más reconocida y difundida tiene lugar cuando las personas resultan repentina y violentamente afectadas por peligros ambientes [...] Estos sucesos se convierten en desastres cuando las comunidades locales carecen de la capacidad para controlar sus efectos. Sin embargo, los factores ambientales que contribuyen a la vulnerabilidad son variados y variables y además, no se limitan a sucesos desastrosos sino que se extiende por todo el espectro del desarrollo sostenible."[4]

De esta manera hay que entender a la vulnerabilidad ambiental dentro de ese marco general,[5] entendiendo entonces a ésta como la tendencia que tienen los ecosistemas de una circunscripción territorial a ser dañados, sea por causas de origen antropogénico (desastres tecnológicos) u otros fenómenos naturales (desastres naturales) y su incapacidad para resistir y recuperarse de los efectos así causados.

No obstante, la vulnerabilidad de los sistemas ambientales, sociales o económicos es más que sólo el riesgo de los desastres o una buena o mala administración; asimismo, no sólo se trata de cambio climático, globalización o libre comercio.[6] El estudio de la vulnerabilidad incluye la comprensión de cómo los sistemas (ambientales, sociales o económicos) pueden soportar cualesquiera de las amenazas y el daño que éstas puedan traer aparejadas. De hecho, sería imposible trabajar hacia una buena calidad de vida y crecimiento de los países, si no se toma en cuenta a la vulnerabilidad como un parámetro indispensable dentro de las agendas nacionales de desarrollo sostenible.

En consecuencia, los países necesitan aprender a manejar las vulnerabilidades particulares de su territorio y su población, así como comprender y manejar las amenazas, la elasticidad propia de la naturaleza o la elasticidad que es agregada por el ser humano. Entender lo anterior, implica un modelo de desarrollo que conlleva a los Estados a examinar el problema desde todos los ángulos posibles,[7] en lugar de enfocarse solamente sobre el riesgo de los desastres. Así, la gestión de la vulnerabilidad debe convertirse en una parte vital de cualquier estrategia de desarrollo sostenible que se quiera promulgar.[8]

2. Contexto Internacional

Se examinarán aquí lo tratado en las principales conferencias del Derecho Ambiental Internacional, así como la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres, principal iniciativa del sistema de las Naciones Unidas sobre el tema.

2.1 Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y la Carta Mundial de la Naturaleza

Ya en la declaración de Estocolmo de 1972, se comienza a vislumbrar la inclusión de la temática de los desastres naturales dentro de las cuestiones ambientales:
"Principio 9. Las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complemente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse."

Diez años después, en la Carta Mundial de la Naturaleza, se dispone:
"8. Al formular planes a largo plazo para el desarrollo económico, el crecimiento de la población y el mejoramiento de los niveles de vida, se tendrá debidamente en cuenta la capacidad a largo plazo de los sistemas naturales para asegurar el asentamiento y la supervivencia de las poblaciones consideradas, reconociendo que esa capacidad se puede aumentar gracias a la ciencia y la tecnología. [...]
13. Las medidas destinadas a prevenir, controlar o limitar los desastres naturales, las plagas y las enfermedades apuntarán directamente a eliminar las causas de dichos flagelos y no deberán surtir efectos secundarios perjudiciales en la naturaleza."

2.1.1 Declaración de Río y Agenda 21

En la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo de 1992, también se incluye el tema de los desastres y la vulnerabilidad, esta vez en una forma más clara y como parte de una preocupación global:

"Principio 6. Se deberá dar especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. En las medidas internacionales que se adopten con respecto al medio ambiente y al desarrollo también se deberían tener en cuenta los intereses y las necesidades de todos los países".

La Agenda 21, si bien no establece un capítulo específico sobre vulnerabilidad ambiental, existen dentro del texto de este programa de acción global puntos referentes a lo que se ha entendido como tal. Así, dentro del capítulo 7 "Fomento del Desarrollo Sostenible de los Asentamientos Humanos" existen dos áreas que desarrollaron pautas referentes a la atención de los problemas de la vulnerabilidad.

La primera de estas áreas es: "C. Promoción de la planificación y la ordenación sostenibles del uso de la tierra", la cual parte de la idea de que el acceso a la tierra es un componente indispensable de los estilos de vida sostenibles que causen poco daño en el medio ambiente, señalando al igual que se hizo en el segundo capítulo de este trabajo que, una de las principales componentes de la vulnerabilidad ambiental resulta de las presiones que los pobres causan sobre su medio ambiente, pues producto de toda una serie elementos (rápido crecimiento de las zonas urbanas; demandas de la industria, la vivienda, el comercio, la agricultura, las estructuras de tenencia de la tierra y la necesidad de espacios abiertos, además del aumento de los costos de las tierras urbanas) impide que los pobres tengan acceso a tierras aptas, o que en las zonas rurales, se den algunas

prácticas insostenibles, como la explotación de tierras marginales y la invasión de bosques y zonas ecológicamente frágiles por intereses comerciales y poblaciones rurales que no poseen tierras.

De este modo, el objetivo y las actividades que se plantea esta área de la Agenda 21, de interés en el tema de la vulnerabilidad ambiental son:

"El objetivo consiste en satisfacer las necesidades de tierras para el desarrollo de los asentamientos humanos mediante una planificación física y una utilización de la tierra ecológicamente racionales a fin de asegurar el acceso de todas las familias a la tierra [...]

Actividades

Todos los países deberán examinar, según procediera, la posibilidad de hacer un inventario nacional completo de sus recursos de tierras a fin de establecer un sistema de información sobre las tierras en que dichos recursos se clasifiquen, según la utilización más apropiada, y se individualicen las zonas ecológicamente frágiles y las zonas propensas a desastres a fin de adoptar medidas especiales de protección."

Seguidamente, se establece en este programa de acción global que todos los países a la hora de desarrollar internamente el tema del ordenamiento territorial deberían:
"a) Promulgar, según proceda, una legislación nacional que oriente la ejecución de políticas públicas ecológicamente racionales de desarrollo urbano, utilización de tierras, vivienda y mejoramiento de la ordenación de la expansión urbana. [...]
e) Fortalecer en los asentamientos urbanos y rurales existentes las prácticas de protección de los recursos de tierras basadas en la comunidad. [...]
i) Promover entre los encargados de formular políticas, la comprensión de las consecuencias negativas de los asentamientos no planificados en zonas ecológicamente vulnerables y de las políticas adecuadas nacionales y locales, sobre uso de las tierras y sobre asentamientos necesarios para este fin..."

La siguiente área de este capítulo sobre asentamientos humanos lleva por título "F. Promoción de la planificación y gestión de los asentamientos humanos en las regiones propensas a los desastres." Y como se puede ya prever, el mismo toca más específicamente el tema de la vulnerabilidad ambiental; de hecho el objetivo de esta área es muy claro al respecto al indicar que lo que se persigue es poner a todos los países, en particular los propensos a los desastres, en condiciones de mitigar las consecuencias negativas para los asentamientos humanos, las economías nacionales y el medio ambiente de los desastres naturales o provocados por el hombre.

Como parte de las actividades, la Agenda 21 propone tres áreas de actividades distintas: el desarrollo de una "cultura de seguridad", la planificación previa a los desastres y la reconstrucción posterior a los desastres.

Respecto al desarrollo de una cultura de seguridad, se pide a los países realizar acciones como:

a) Efectuar estudios nacionales y locales sobre la naturaleza y frecuencia de los desastres naturales, sus consecuencias para la población y las actividades económicas, los efectos de la

construcción y la utilización inadecuadas de la tierra en las zonas propensas a los desastres y las ventajas sociales y económicas de una planificación adecuada previa a los desastres.

b) Organizar campañas de concienciación sobre la importancia de la seguridad, y para dar espacio a la difusión de esos conocimientos al público –especialmente a las poblaciones directamente expuestas a los peligros-, de modo que los puedan comprender fácilmente.

c) Fortalecer o desarrollar sistemas mundiales, regionales, nacionales y locales de alerta temprana para advertir a las poblaciones de desastres inminentes.

d) Individualizar, en los planos nacional e internacional, las zonas de desastres ambientales causados por actividades industriales y ejecutar estrategias encaminadas a rehabilitar esas zonas, ya sea mediante un reestructuración de las actividades económicas, promoción de la participación pública y la elaboración y aplicación de normas estrictas de control del medio ambiente.

La siguiente área de acción internacional gira en torno al desarrollo de actividades de planificación previa a los desastres, y entre las cuales se enlistan las siguientes:[9]

a) Realización de investigaciones sobre los riesgos y la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y su infraestructura.
b) Elaboración de metodologías para determinar los riesgos y la vulnerabilidad dentro de determinados asentamientos humanos e incorporación de la reducción de riesgos y de vulnerabilidad en la planificación de asentamientos humanos y en el proceso de gestión.
c) Preparación de directrices sobre la ubicación, el diseño y el funcionamiento de industrias y actividades que puedan ser peligrosas.
d) Elaboración de instrumentos (jurídicos, económicos, etc.) para alentar un desarrollo que tenga presentes los desastres.
e) Elaboración y difusión de información sobre materiales y técnicas de construcción resistentes a los desastres para edificios y obras públicas en general.
f) Elaboración de programas de capacitación para contratistas y constructores sobre métodos de construcción resistentes a los desastres.
g) Elaboración de procedimientos y prácticas para que las comunidades locales puedan recibir información sobre instalaciones o situaciones peligrosas en sus jurisdicciones y facilitar su participación en los procedimientos y planes de alerta temprana, reducción de los desastres y reacción en casos de desastre.
h) Preparación de planes de acción para la reconstrucción de los asentamientos, especialmente la reconstrucción de las actividades vitales de la comunidad.

Finalmente, se puede mencionar la reconstrucción y planificación de la rehabilitación posterior a los desastres. En este caso, la Agenda 21 propone que la acción internacional se centre sobre los siguientes puntos:

a) Investigaciones sobre la experiencia adquirida en los aspectos sociales y económicos de la reconstrucción posterior a los desastres y adopción de estrategias y directrices eficaces para la reconstrucción posterior a los desastres;
b) Preparación y difusión de directrices internacionales para su adaptación a las necesidades nacionales y locales;

c) Apoyo a los esfuerzos desplegados por los gobiernos nacionales para instituir procedimientos de planificación para emergencias, con participación de las comunidades afectadas.

2.1.2 El Plan de Implementación de Johannesburgo

Como producto de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, se emitió este nuevo plan de acción, que en su punto 37 hace alusión clara a los contenidos propios de la visión de la vulnerabilidad ambiental:

"La aplicación, con respecto a la vulnerabilidad a los desastres, la evaluación de riesgos y la gestión de desastres, de un enfoque integrado, inclusivo y que tenga en cuenta peligros múltiples, y que abarque las actividades de prevención, mitigación, preparación, respuesta y recuperación es esencial para que el mundo sea más aseguro en el siglo XXI."

Agrega que entre las medidas que conforme lo anterior han de ser emitidas, deben encontrarse aquéllas encaminadas a:

a) Fortalecer la capacidad institucional de los países y promover actividades conjuntas de observación e investigación a nivel internacional mejorando la vigilancia en tierra y un mayor uso de datos de satélites, la difusión de conocimientos técnicos y científicos y la prestación de asistencia a los países más vulnerables.

b) Reducir los riesgos de inundaciones y sequías en los países vulnerables mediante, entre otras cosas, la promoción de la protección y recuperación de los humedales y las cuencas hidrográficas, el mejoramiento de la planificación del uso de la tierra, el mejoramiento y la aplicación más amplia de las técnicas y metodologías de evaluación de los posibles efectos adversos del cambio climático en los humedales y, según convenga, ayudar a los países que sean especialmente vulnerables.

c) Alentar la difusión y el uso de conocimientos tradicionales y locales para mitigar los efectos de los desastres, y alentar a las autoridades locales a planificar la gestión en casos de desastres basada en la comunidad, incluso mediante actividades de capacitación y sensibilización de la opinión pública.

d) Apoyar las contribuciones voluntarias de las organizaciones no gubernamentales, la comunidad científica y otras entidades en la gestión de los desastres naturales, según convenga, de conformidad con directrices pertinentes convenidas.

e) Fomentar y mejorar la capacidad en todos los niveles para reunir y difundir información científica y técnica, incluido el mejoramiento de los sistemas de alarma temprana para prever fenómenos climáticos extremos.

f) Promover la cooperación en las actividades de prevención, mitigación, preparación, respuesta y rehabilitación en relación con desastres graves, tecnológicos y de otra índole, que tengan efectos adversos en el medio ambiente con el fin de aumentar la capacidad de los países afectados para hacer frente a esas situaciones.

2.1.3 Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres

La Organización de las Naciones Unidas ha establecido la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres (EIRD) como marco global de trabajo para la acción, con una visión tal que permita a todas las sociedades ser más resistentes ante los efectos de los peligros naturales y los desastres tecnológicos y ambientales relacionados con ellos, con el fin de reducir las pérdidas humanas, económicas y sociales.

La Estrategia se encuentra basada en un cambio conceptual, que va de la protección total de estos peligros al manejo del riesgo a través de la integración de la reducción de los desastres en el desarrollo sostenible.

La implementación de la Estrategia sienta como premisa la formación de sociedades entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales, agencias de la ONU, la comunidad científica, los medios de comunicación y otros grupos multisectoriales pertenecientes a la comunidad que se dedica a la reducción de los desastres.

La EIRD persigue cuatro objetivos básicos:
- Incrementar la conciencia pública con respecto a la reducción de los desastres.
- Lograr el compromiso por parte de las autoridades públicas.
- Estimular la formación de sociedades tanto interdisciplinarias como intersectoriales.
- Lograr el mejoramiento del conocimiento científico sobre las causas de los desastres de la naturaleza y las consecuencias de los peligros naturales.

Además, existen dos tareas bajo mandato: la continuación de la cooperación internacional para reducir los impactos de El Niño y La Niña, y el fortalecimiento de la capacidad para reducir los desastres a través de medidas de alerta temprana.

Las Secretaría de la Estrategia Internacional de la ONU para la Reducción de los Desastres, se encuentra ubicada en Ginebra, Suiza, y se desempeña como punto focal dentro del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación de las estrategias y actividades dirigidas a reducir los desastres.

La Secretaría también apoya la labor del Grupo Especial de Trabajo Interagencial para la Reducción de los Desastres, presidida por el Subsecretario General para Asuntos Humanitarios. El Grupo Especial –conformado por representantes de un número selecto de agencias de la ONU, instituciones regionales y la comunidad de ONGs-, es el foro principal dentro del sistema de la ONU para diseñar políticas en materia de reducción de desastres.

3. Contexto Regional

En una región tan pobre en el sentido económico-social, y tan rica en el sentido natural, Centroamérica se enfrenta a un gran reto: balance. Para ello se debe de invertir en la pobreza, permitir que los centroamericanos puedan vivir una vida mejor, a la vez previéndoles de recursos naturales que les alimenten, les den trabajo y mejor calidad de vida. Por ser una zona vulnerable a las inclemencias y amenazas naturales, se debe de cuidar mucho más el ambiente, puesto que está demostrado que la falta de bosques, ríos y demás recursos vuelven más vulnerable las zonas

de impacto. Se debe trabajar en contra de la pobreza, procurando siempre el desarrollo sostenible y buscando el desarrollo socioeconómico. "En la región se están tomando medidas para priorizar acciones que favorezcan la armonización de políticas comerciales con las ambientales, a fin de lograr el desarrollo integral y sostenible."[10]

Asimismo, las condiciones de pobreza que existen en la región son la causa fundamental de su vulnerabilidad. Centroamérica sufre de sequías e incendios de noviembre a julio y de junio a noviembre sufre amenazas de huracanes e inundaciones, sumado al hecho de que en cualquier momento puede presentarse un terremoto. Como prueba de esta realidad es el huracán Mitch en 1998, con resultados de un promedio de 20 de mil centroamericanos muertos, 13 mil heridos y casi dos millones de damnificados, en el campo económico una pérdida de $6.500 millones de dólares. Este círculo que se da entre pobreza y medio ambiente ha creado la necesidad de plantearse políticas socio-ambientales.

El riesgo es inherente, las fronteras políticas no evitan un desastre y se debe tomar en cuenta que los desastres en Centroamérica interrumpen los procesos de desarrollo, puesto que no se toman en cuenta a la hora de elaborar políticas, siendo éstos siempre impredecibles. De ahí que una de las acciones que se deben tomar es desarrollar una estrategia regional de gestión de riesgo que atienda la identificación y evaluación de daños, reconstrucción y no restauración del área afectada.

Existen una serie de planes instaurados así como planes piloto en la región que pretenden mitigar las consecuencias de los desastres, éstos involucran radios locales y la acción comunitaria, fortalecimiento de las estructuras locales por medio de los sistemas de alerta temprana, donde se monitorean las amenazas. Asimismo, actividades de planificación y capacitación, elementos que permiten traducir el pronóstico de inundación en acciones efectivas de evacuación.

3.1 Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central (CEPREDENAC)

Este convenio fue firmado en la ciudad de Guatemala, el día 29 de octubre de 1993, y tuvo como antecedentes el Encuentro Regional para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, celebrado del 28 de septiembre al 2 de octubre de 1987, en la ciudad de Panamá, que recomendó que se creara un Centro para la Prevención de Desastres Naturales en América Central.

Posteriormente, en la reunión de Trabajo sobre Prevención de Desastres Naturales en América Central celebrada también en la ciudad de Panamá, del 22 al 26 de febrero de 1988, se ratificó tal iniciativa y acordó los lineamientos generales para tal Centro. Como Estados signatarios del acuerdo de creación de este Centro se encuentran Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

3.1.1 Preámbulo

El preámbulo de este Convenio refleja lo que va a ser la principal preocupación de los Estados: El compartir las experiencias y el conocimiento científico acumulado después de décadas de estudio de los fenómenos naturales, cuyas consecuencias sobre la población regional han sido desastrosas.[11] De manera que, a través de este intercambio se puedan crear estrategias nacionales para la mitigación de los impactos de los desastres naturales.[12]

Con este fin, los Estados Parte reconocen, ya en el mismo texto del preámbulo, que el Centro tendrá una naturaleza de órgano asesor y coordinador de los esfuerzos nacionales, y en ningún momento como una organización que pueda tomar decisiones políticas vinculantes.[13]

3.1.2 Fines y objetivos del CEPREDENAC

En el artículo 1 del Convenio se prevé la creación del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central o CEPREDENAC, el cual se crea como parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), aunque; sin embargo, se le da al mismo tiempo el carácter de organismo regional, con personalidad jurídica internacional e interna, en cada uno de los Estados Partes, para que pueda concertar acuerdos y convenios, así como adquirir derechos y contraer obligaciones.

En este mismo artículo se habla expresamente que el objetivo esencial del Centro será "fundamentalmente el de reducir los desastres naturales en Centroamérica". No obstante, como desarrollo de este objetivo, los artículos 3 y 4 determinan con mucha mayor especificación los objetivos y funciones que va a desarrollar el Centro, los cuales pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Promoción y coordinación de la cooperación internacional;
- Intercambio de información y experiencia;
- Brindar asesoría técnica y tecnología en materia de prevención;
- Contribuir al mejoramiento en la toma de decisiones y la planificación y manejo de desastres en Centroamérica.

3.1.3 Estructura Institucional

En los artículos 5 a 10, el Convenio determina la estructura institucional del Centro, estableciendo la siguiente jerarquía:
a) El Consejo de Representantes, que es el máximo órgano decisorio.
b) La Junta Directiva, que es la responsable de velar porque se cumplan las decisiones y acuerdos del Consejo de Representantes.
c) La Secretaría Ejecutiva, que es la responsable de la coordinación de las actividades auspiciadas por el Centro, incluyendo los aspectos administrativos, financieros y de apoyo a los órganos del Centro.
d) Las Comisiones Nacionales de coordinación y enlace.

El Consejo de Representantes está compuesto por dos delegados por cada Estado Parte, designados por la Comisión Nacional de coordinación: un delegado perteneciente al organismo responsable de la atención de los desastres y el otro delegado como representante de las instituciones técnico–científicas que realizan estudios de desastres naturales.

Este órgano está en la obligación de realizar un período de sesiones ordinarias al año, pero podrán convocar a sesiones extraordinarias cuando se considere conveniente. Las decisiones a tomar por parte del Consejo son por simple mayoría –salvo que se indique lo contrario-, ocurriendo que Estado Parte goza de un solo voto, aunque los representantes igualmente

disponen del derecho de voz. Asimismo, se requiere de la asistencia de al menos la mitad de los Estados Partes para formar el quórum.

Al ser el máximo órgano, se ha establecido además que el Consejo sea el órgano encargado de tomar las decisiones más importantes relevantes para la operatividad del Centro, así por ejemplo, se determinó que fuese este órgano el competente para aprobar o rechazar cualquier iniciativa de enmienda que sea formulada sobre el texto del Convenio.

La Junta Directiva esta formada por un Presidente, un vicepresidente, y dos vocales, y es electa cada dos años por el Consejo de Representantes en el período de sesiones ordinarias. Sus reuniones ordinarias son trimestrales, debiendo estar presentes al menos tres de sus miembros y al igual que en el Consejo, sus decisiones son tomadas por mayoría.

Por su parte, la Secretaría Ejecutiva está a cargo de un Secretario Ejecutivo, que debe ser un nacional de uno de los Estados Parte. El Secretario es designado por el Consejo, por un período de tres años, pudiendo ser reelecto una sola vez. Es además, el más alto funcionario administrativo de la Secretaría, y tiene a su cargo el nombramiento, organización y administración del personal del Centro.

Los Estados Parte se han obligado a constituir Comisiones Nacionales para la coordinación del trabajo del Centro; estas comisiones han de estar conformadas, al menos, por representantes de los órganos de atención y prevención de desastres, instituciones técnico–científicas y otras afines.

Como parte de una visión crítica de esta estructura, salta a la vista un aspecto de obligatoria referencia, cual es el hecho de que a pesar de que se crea una entidad tripartita, compuesta por dos órganos encargados de ejecutar los programas y decisiones del Centro, según el artículo 6 del Convenio, en su párrafo final: "Los órganos del Centro podrán constituir comisiones para el mejor cumplimiento de sus funciones, indicándoles sus responsabilidades, deberes y período de cumplimiento."

Consecuentemente, habría que preguntarse ¿Hasta dónde la creación y mantenimiento de estas funciones e instituciones permitirá una eficaz atención de todo el trabajo atinente a la reducción de la vulnerabilidad en Centroamérica?

3.1.4 Relación con otras organizaciones o entidades de Derecho Internacional

El Convenio es claro en disponer al Centro como parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), por lo que se encuentra en el deber de coordinar sus actividades con el resto de instituciones, así como observar el Protocolo de Tegucigalpa.

En ese sentido, el Convenio obliga al centro a procurar el establecimiento de relaciones de cooperación y colaboración con otros Estados no Partes, la Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, la Organización de Estados Americanos y sus organismos especializados, o cualquier otra persona física o jurídica, gubernamental o no gubernamental, nacional o internacional.

En el supuesto en que el Centro entrará en controversia o que sus Estados Parte tuvieran algún desacuerdo en la forma de interpretar o aplicar alguna disposición del Convenio,

el artículo 18, llama a que las Partes traten en primer lugar de solucionar el conflicto a través de la negociación entre los miembros interesados, los buenos oficios o la mediación del Consejo de Representantes, de modo que únicamente cuando no pudiera llegarse a un arreglo, las partes o el Consejo podrían someter el asunto a conocimiento de la Corte Centroamericana de Justicia.[14]

4. Contexto Nacional en Centroamérica

Seguidamente, se analizarán las principales legislaciones en cada uno de los siete ordenamientos jurídicos regionales.

4.1 Belice

Es uno de los países más azotados por amenazas naturales. Se distingue del resto de la región por poseer una historia y una cultura diferentes, incluyendo su sistema jurídico, que se rige por el sistema anglosajón.

No obstante lo anterior, sigue compartiendo con el resto de países de América Central, de los mismos retos que caracterizan a los países en desarrollo y de la alta vulnerabilidad de la zona. En lo que concierne a su marco jurídico, el principal instrumento con que cuenta es su ley sobre preparación y respuesta, promulgada en el año 2000, cuyo esquema regulatorio resulta uno de los más avanzados e integrales en el tema. Esta ley se compone de las siguientes Partes:

- I. Asuntos Preliminares;
- II. Organización Nacional para la Gestión de las Emergencias y Coordinador Nacional de Emergencias;
- III. Comité Nacional Asesor, Revisión de Políticas y Planificación;
- IV. Centros de Operaciones de Emergencias y Refugios;
- V. Obligaciones de los demás Funcionarios Públicos;
- VI. Áreas Especialmente Vulnerables;
- VII. Alertas de Amenaza de Desastre;
- VIII. Aplicación de Tratados.

Esta Ley sin duda alguna, muestra un desarrollo notable de cómo el tema de la vulnerabilidad y los desastres puede ser tratado de una manera equilibrada entre la prevención y la reparación, dando un peso justo al tema de la vulnerabilidad ambiental. No obstante, brevemente se comentarán debido a su relevancia las Partes II, III y VI.

En la parte II, sección 3, subsección (1) se crea la autoridad encargada de regular el tema de los desastres en Belice: "Organización Nacional para la Gestión de las Emergencias" (NEMO por sus siglas en inglés), la cual es dirigida por un "Coordinador Nacional de Emergencias" o Coordinador Nacional. Este funcionario es asistido en sus labores por una serie de técnicos u otros funcionarios administrativos, tales como coordinadores suplentes, asistentes, inspectores de amenazas, administradores de refugios u oficiales de refugios. Asimismo, se le dota en la Ley de poderes especiales para su aplicación.

El Coordinador Nacional se encuentra obligado a coordinar la política general del Gobierno de Belice relativa a la mitigación, preparación, respuesta y recuperación de las emergencias y desastres. Además, le corresponde un espectro de funciones tales como las siguientes:

"(a) revisar y evaluar los diversos programas y actividades del Gobierno de Belice, las cuales tengan un impacto en la mitigación, preparación, respuesta y recuperación de las emergencias y desastres en Belice, así como realizar recomendaciones al Ministro respecto de las actividades y programas adecuados en material de preparación y coordinación;
(b) desarrollar y recomendar al Ministro políticas nacionales para fomentar y promover la mitigación, preparación, respuesta y recuperación de emergencias y desastres en Belice;
(c) en colaboración con el Gobierno y otras Instituciones, recoger en un tiempo adecuado la información relativa a las condiciones y tendencias en la calidad del ambiente, tanto actual como futura, en tanto éstas conciernen a la posibilidad de desastres en Belice;
(d) analizar e interpretar la información recabada bajo el párrafo (c) con el fin de determinar si tales condiciones y tendencias están interfiriendo, o es posible que interfieran, con el logro de las metas de mitigación, preparación, respuesta y recuperación de las emergencias y desastres;
(e) en colaboración con el Gobierno u otras instituciones, conducir investigaciones, estudios, encuestas, y análisis relativos a los sistemas ecológicos y calidad del ambiente, así como documentar y definir cambios en el ambiente natural, en tanto éstos se encuentren relacionados con la posibilidad de desastres en Belice;
(f) preparar y revisar los mapas de evaluación de riesgos de Belice;
(g) conducir programas de información pública y educación respecto de la mitigación, preparación, respuesta o recuperación de las emergencias y desastres; (...)
(h) proveer consejo técnico sobre anteproyectos de regulaciones, sea bajo esta Ley o cualquier otra legislación, relativa a la mitigación, preparación, respuesta o recuperación de emergencias y desastres en Belice." (Sección 4, subsección 2).

De las anteriores, las funciones destacadas en los párrafos a), c), d) y e), determinan la obligatoriedad para las autoridades administrativas de basar sus disposiciones internas relativas a la gestión de desastres en el concepto de vulnerabilidad ambiental, pues se buscan establecer parámetros con base en la susceptibilidad del ambiente a recibir daños o en su capacidad para resistirlos, y cómo esta susceptibilidad puede interferir en la consecución de los fines de prevención, mitigación, reparación y recuperación de los desastres que posee la NEMO.

Esto se ve complementado en la Parte III, sección 8, subsección (1), en donde se dispone la creación del "Plan Nacional para la preparación y respuesta ante Desastres", el cual es un plan anual preparado por el Coordinador Nacional para su aprobación por el Primer Ministro, que debe comprender el estado de los arreglos de contingencia bajo la coordinación del Coordinador General para responder a la amenaza o al evento y a sus consecuencias posteriores.

Este Plan se centra en la parte de respuesta y preparación, incluyendo disposiciones relativas a los siguientes procedimientos:[15]

- Respuesta y preparación de las autoridades administrativas;
- Coordinación e implementación del Plan;
- Información acerca de las amenazas de desastre y las alertas respectivas o de las actividades realizadas durante o después de la emergencia o desastre;
- Preparación y mantenimiento de inventarios de servicios, sistemas y provisiones para la mitigación, respuesta o recuperación de las emergencias y desastres;

- Movilización de servicios y sistemas para la mitigación, preparación, respuesta y recuperación de las emergencias y desastres durante una alerta de desastres;
- Protección de las comunicaciones nacionales e internacionales durante o después de un desastre;
- Entrega y distribución de provisiones de agua, alimentos, ropa o medicamentos durante o después de las emergencias o desastres.

Como se aprecia en las anteriores, las contingencias del Plan sólo prevén las actuaciones de tipo humanitario, dejando de lado las contingencias relativas a la afectación del medio ambiente. Esto es entendible, dado que la parte de los efectos "ecológicos" de los desastres, se toman en cuenta para la determinación de estrategias de largo plazo como son los planes de precaución o la delimitación de zonas vulnerables, mientras que este Plan anual es de corto plazo.

Asimismo, es importante señalar que el Coordinador General tiene el deber de revisar cada uno de estos Planes Anuales, de manera que dentro del primer trimestre de cada año ha de preparar un reporte general de las actividades desarrolladas, incluyendo una revisión de las políticas; este reporte ha de ser comunicado al Primer Ministro, quien a su vez debe enviar copias a los diputados de la Cámara de Representantes.

Por otra parte, esta Ley crea el "Comité Nacional Asesor" (Parte III, sección 6, subsección 1), encargado de ayudar al Coordinador Nacional en la creación de políticas o normativa referente a la gestión de desastres, o por ejemplo, coadyuvar en la revisión de las políticas de mitigación, preparación, respuesta y recuperación de los desastres, señalada anteriormente. Este Comité Asesor se compone por las siguientes autoridades administrativas: un Primer Ministro, quien lo dirige; un Ministro propuesto por el Primer Ministro quien actuara como su sustituto ante sus ausencias; representantes de:[16] Departamento de Policía, Fuerzas de Defensa, Brigadas contra Incendios, Ministro de Salud Pública, Ambiente, Obras Públicas, Gobiernos Locales y cualquier otro Ministerio o Agencia Gubernamental, así como personas u organizaciones que sean requeridas. La Secretaría de este Comité Asesor se halla en manos del Coordinador Nacional.

En la parte VI de la Ley, se trata una de las innovaciones más importantes en la legislación comparada de la Región, pues por primera vez se utiliza el concepto de vulnerabilidad en forma amplia, hasta el punto de concebir la creación de Áreas Especialmente Vulnerables o de la emisión de un Plan Precautorio sobre Área Especial.[17]

En el caso de las primeras, éstas son creadas por Decreto del Primer Ministro mediante la recomendación que haga al efecto el Coordinador Nacional, y tienen por finalidad la delimitación de zonas especialmente vulnerables a las emergencias y los desastres, por lo que se establecen allí procedimientos especiales tendientes a la mitigación, preparación, respuesta o recuperación.

Previo al dictado de cualquier Decreto referente a la creación de dichas Áreas, el Primer Ministro se encuentra en la obligación de dar espacio a una Audiencia Pública, que a su vez se regirá por un procedimiento ad hoc establecido en el "Anexo A" de la Ley.

De este modo, es posible notar cómo esta legislación comienza a incorporar elementos esenciales de participación pública que, tal y como se verá más adelante, son escasos en el

resto de Centroamérica. No obstante, esta Audiencia sólo permite que el Primer Ministro pueda tener una opinión informada, antes de aprobar, rechazar o solicitar cambios en el decreto de delimitación, y no para crear un decisión vinculante.

En lo que se refiere al otro instrumento: el "Plan Precautorio de Área Especial", se encuentra previsto en la sección 16.– (1) y constituye la contrapartida sustancial del Decreto de delimitación, pues es por medio de él que se ordenan las diferentes acciones que pueden ser llevadas a cabo dentro del área especialmente vulnerable.

En la subsección (2), se específica cuales son los contenidos que tal plan puede llegar a tener:
a) estrategias, políticas, y estándares para el desarrollo y mantenimiento de estructuras en las Áreas Especialmente Vulnerables o cualquier otra área propuesta de ese tipo;
b) estándares para la evaluación de impacto ambiental para el desarrollo completado en las áreas especialmente vulnerables;
c) disposiciones que regulen a cualquier parte de una área especialmente vulnerable como un área prohibida para la navegación o con propósitos de remoción de vegetación, arena, rocas, guijarros o grava.

Asimismo, se establece en la subsección 3, que estos planes pueden integrar las estrategias, políticas, estándares o delimitaciones mediante mapas o diagramas que faciliten la comprensión de las mismas por parte del público.

Como es posible apreciar, es evidente que estos planes contienen y desarrollan la variable de la vulnerabilidad ambiental, sujetando el desarrollo de esas áreas a un planeamiento territorial adecuado a la elasticidad de las condiciones naturales, sociales o económicas de las zonas delimitadas por el Decreto.

En lo que se refiere al proceso para aprobar un plan de este tipo, este se basa en la idea antes expuesta para los decretos de delimitación; de este modo, el Coordinador Nacional –como primer paso- ha de publicar en el diario oficial y al menos en un diario de circulación nacional, el llamado a la población para que éstos envíen sus opiniones u objeciones concernientes a los contenidos del borrador de Plan.

Para ello, el Coordinador Nacional ha de extender un plazo de recepción de documentos por un período no menor de 4 semanas y no mayor de 8. Además, se encuentra en la obligación de permitir el acceso a cualquier estudio técnico que haya servido de base en la redacción del borrador.

Una vez que se ha hecho esto, el Coordinador Nacional debe presentar el borrador definitivo para su aprobación ante el Primer Ministro. No obstante, la Ley dispone que de antemano al dictado del Decreto debe darse una Audiencia Pública, que al igual que antes ha de regirse por las disposiciones contenidas en el "Anexo A".

Una vez sostenida la Audiencia, y si el Coordinador Nacional así lo considera pertinente, es posible que se proceda a la revisión del texto; de manera que una vez cumplido con ella se reenvíe el borrador al Primer Ministro, quien a su vez lo puede aprobar o pedir nuevas revisiones del Plan. En el primer supuesto, sería necesario dar paso a una nueva Audiencia Pública.

Una vez aprobado y publicado en el Diario Oficial, el Plan se convierte en vinculante para cualquier persona o funcionario que desarrolle actividades o tenga competencias en el área y que afecte con ellas la conservación y la gestión de los recursos.

Quizás una de las deficiencias contenidas en la Ley, es lo dispuesto en la norma contenida en la sección 25 que señala que el Primer Ministro puede, dentro de cualquier etapa del proceso para la designación de un área especialmente vulnerable o bajo la preparación de un Anteproyecto de plan, descontinuar el proceso si se considera que los objetivos del Anteproyecto de Plan ya se han cumplido bajo las disposiciones de cualquier otra ley.

De este modo, es posible que por medio de esta norma se detengan procesos importantes para reducir la vulnerabilidad ambiental, pero que por cuestiones de índole política o económica no resulten viables; pues la experiencia histórica ha demostrado la tendencia a que cuando los intereses ambientales o sociales se enfrentan a los económicos o políticos, los primeros salen perdiendo, especialmente en países en desarrollo.

En la sección 26, se regula también uno de los pilares esenciales dentro de la participación pública: el acceso a la justicia. Mediante este artículo, se garantiza que cualquier persona afectada por el plan o por la delimitación del área, o que cuestione la validez de las disposiciones del plan, puede demandar ante el aparato judicial la revisión del plan. Esto dentro de un plazo perentorio de 6 semanas desde la fecha de publicación en el Diario Oficial. La autoridad judicial puede a su vez determinar la nulidad del decreto de Plan o de Delimitación en forma total o parcial, en éste último caso solamente en la parte que afecta cualquier propiedad del demandante. En el caso de una nulidad completa del Decreto, el Coordinador Nacional se encuentra obligado a preparar un nuevo borrador, siguiendo para ello el mismo procedimiento descrito anteriormente.

4.2 Costa Rica

En Costa Rica, la Ley Marco es la "Ley Nacional de Emergencias" de 1999, Ley número 7914, que tiene como objetivo de acuerdo con su artículo 2:

"… conferir un marco jurídico ágil y eficaz para enfrentar situaciones de emergencia o prevenirlas que garantice el manejo oportuno, coordinado y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos, a fin de resguardar la vida, la integridad física, el patrimonio de los habitantes del país y, en general, la conservación del orden jurídico y social.

Esta ley tiene la finalidad de definir e integrar las responsabilidades y funciones de todos los organismos, las entidades públicas, privadas y organizaciones comunitarias, que participen en la prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencias." Seguidamente, esta Ley enumera los siguientes principios como elementos necesarios para la correcta aplicación de sus disposiciones:
a) Racionalidad y Proporcionalidad: Entre la necesidad que se pretende atender y el medio que se estime adecuado para ello.
b) Necesidad Urgente: Según el cual el bien jurídico más débil debe ceder ante el bien jurídico más fuerte, con el menor daño posible para el primero.
c) Solidaridad: En una situación de emergencia, se utilizarán los medios públicos y, en su caso,

los privados, que se requieran en cada circunstancia. La determinación de los recursos movilizables por emergencias comprenderá la prestación personal, los medios materiales y las asistencias técnicas que se precisen, dependientes de las administraciones públicas. En el caso de las entidades privadas y los particulares, la determinación de los recursos movilizables solo será exigible en cuanto se refiera a medios materiales.
d) Prioridad de los recursos públicos respecto de los privados: Una vez que haya cesado la emergencia, quienes por estas actuaciones sufran perjuicio en sus bienes tendrán derecho a ser indemnizados.

Esta Ley, incluye dos definiciones: Estado de Emergencia y Prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencias. Sobre el primer concepto señala que es el acaecimiento de una situación de guerra, conmoción interna o calamidad pública, como sucesos provenientes de la naturaleza o la acción del ser humano, imprevisibles o previsibles, pero inevitables, que no puedan ser controlados, manejados ni dominados con las potestades ordinarias de las que dispone el Gobierno.

En el caso de la prevención, la Ley incluye como significado a las políticas, acciones y programas, tanto sectoriales como nacionales, regionales o locales, orientados a prevenir situaciones de riesgo inminente de emergencia.

Se crea en el artículo 13, de esta Ley, la "Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias". La comisión se estructura de la siguiente forma:

<table>
<tr><th colspan="3">Comisión Nacional de Prevención de Riesgos
y Atención de Emergencias
Su competencia territorial es nacional y comprende:</th></tr>
<tr><td>a) La Junta Directiva
Todos sus miembros son nombrados por el Presidente y Ministro de la Presidencia, organizándose de la siguiente manera:
•Presidente
•Representantes de las siguientes áreas: salud, obras públicas, vivienda, asistencia social, ambiente, seguridad y la Cruz Roja Costarricense, cuyo delegado deberá ser un representante oficial designado por esa entidad.</td><td>b) La Presidencia
Es el funcionario de mayor jerarquía de la Institución, aunque sus labores se limitan esencialmente a cuestiones administrativas y coordinación institucional.[18]</td><td>c) La Dirección Ejecutiva
Es el Responsable de la administración operativa de la Comisión. Depende en su actuar de la Junta Directiva</td></tr>
<tr><th colspan="3">Comités de emergencia regionales y locales</th></tr>
<tr><td colspan="3">Su finalidad es organizar eficientemente las acciones institucionales y garantizar la participación de los habitantes en la prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia, mitigación, preparación y respuesta a emergencias.</td></tr>
<tr><th colspan="3">Comités institucionales y de empresa</th></tr>
<tr><td colspan="3">Integrados por las instituciones públicas requeridas por la Comisión para dichos fines.</td></tr>
</table>

Entre las funciones o atribuciones de la Junta Directiva de la Comisión, las más importantes para los efectos aquí perseguidos serían las siguientes:

a) Dictar las políticas generales de la Comisión.
b) Aprobar el Plan Nacional de Emergencias, los programas de prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencias y los planes reguladores referentes a las declaraciones de estado de emergencia, así como tomar las medidas necesarias para velar por su debido cumplimiento.

Ahora bien, volviendo a la Comisión, la ley determina que esta es la entidad responsable de coordinar las labores preventivas de situaciones de riesgo inminente de emergencia, mitigación y respuesta a situaciones de emergencia. Se indica también que tiene dos tipos de actividades: la actividad ordinaria y la extraordinaria amparada por una declaración de emergencia.

Actividad Ordinaria	Actividad Extraordinaria
Sujeta a los trámites ordinarios del ordenamiento jurídico. Organización y coordinación del sistema nacional de prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia. Regulación de servicios y trámites en la construcción de obras civiles, públicas y privadas, en tanto no haya otro órgano competente. Realización, promoción y apoyo de estudios e investigaciones en materia de atención de emergencias. Cooperación y coordinación interinstitucional. Preparación, coordinación y atención de situaciones de inminente riesgo de emergencia. Evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y los daños eventuales Concienciación y organización de los habitantes, en especial los grupos en riesgo mayor. Redacción del Plan Nacional de Emergencias, así como su actualización y desarrollo.	Evaluar los daños y presentar un informe de ellos al Poder Ejecutivo. Planificar, coordinar, organizar y supervisar la ejecución de acciones de salvamento. Coordinar las investigaciones científicas y técnicas necesarias para el plan. Nombrar, como unidades ejecutoras, a las instituciones públicas que tengan bajo su competencia, la ejecución de las obras definidas en el plan y supervisar su realización. Contratar al personal especial requerido.

No obstante lo anterior, una de las principales competencias otorgadas a la Comisión se halla en el artículo 26, según el cual ella se encontrará obligada a emitir resoluciones, mediante las cuales ordene no otorgar permisos de explotación forestal, minera, de ríos y otros, en lugares de riesgo inminente de emergencia. Dichas resoluciones serán vinculantes y, por ende, de acatamiento obligatorio para las instituciones responsables del sector que corresponda.

La Ley establece la posibilidad de que la Comisión establezca marcos de ordenamiento territorial en zonas de "riesgo inminente de emergencia", los cuales son de acatamiento obligatorio y vinculante. Pese a esto, la Comisión está obligada a fundamentar las razones por las cuales no puede autorizarse ningún proyecto de construcción, edificación, ampliación ni modificación de proyectos de asentamientos humanos, ya sea en forma parcial o total, en esas zonas de riesgo inminente de emergencia. Es en esta motivación, que eventualmente pueden expresarse cuestiones relativas a la vulnerabilidad ambiental como parámetro de las medidas.

Este documento tiene que ser remitido a las municipalidades, las entidades encargadas de autorizar construcciones y al Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, en cuyo caso está obligado a darle publicidad. La edificación en estas zonas prohibidas conlleva la obligación de derribar la obra.

A la par de lo anterior, la Comisión puede emitir dos tipos de planes para la atención de emergencias:
- Plan Nacional para la prevención de riesgo y atención de emergencias;
- Planes Reguladores de prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencias.

En el primer caso, se hace con un fin a largo plazo y para su inclusión dentro de las tareas de planificación territorial, por lo tanto, los órganos responsables de ello se encuentran en la obligación de tomar en cuenta las orientaciones y directrices señaladas; además, se obliga a contemplar disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial lo relativo a planes de desarrollo, planes reguladores municipales, programas y proyectos de desarrollo urbano, y demás disposiciones reglamentarias.

En lo relativo a los planes reguladores, a diferencia de lo que su nombre puede sugerir, estos planes se elaboran a partir de que ha emitido el decreto que declara estado de emergencia, y son elaborados de inmediato por la Comisión y en consulta con su Presidencia, las dependencias y los organismos especializados de la Administración Central, la Administración descentralizada del Estado, las autoridades y las organizaciones regionales y locales; es un documento vinculante y está destinado a planificar y canalizar en forma racional, eficiente y sistemática, las acciones que deberán asumirse, así como la supervisión necesaria. En el artículo 31, se define a estos planes reguladores como:

"… el conjunto de documentos, mapas, gráficos, medidas y acciones por tomar relativo a la declaración de estado de necesidad y urgencia, a fin de que la Comisión pueda proceder de inmediato a emplear, en la mejor forma posible, los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles, dentro de la zona o región del territorio nacional afectada por la declaración de emergencia, de conformidad con en el artículo 3 de esta ley."

El Plan debe contener, como mínimo:
- La descripción y evaluación de los daños personales y materiales ocasionados, así como de los que podrían producirse;
- Las medidas de acción inmediata;
- Las necesidades en recursos humanos, ya sea con la intervención de la Fuerza Pública, autoridades de tránsito u otras indispensables en recursos materiales para enfrentar el evento;

- Las medidas de realización mediata, como las referentes a la rehabilitación de las zonas afectadas, la erradicación y prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia de las causas que provocaron la situación de emergencia.

Una vez elaborado el Plan regulador correspondiente, el mismo deberá ser sometido de inmediato a conocimiento de la Junta Directiva de la Comisión, para que proceda a efectuarle los ajustes pertinentes, aprobarlo y ejecutarlo.

No obstante lo anterior, aun sin haberse aprobado el Plan regulador, es posible asumirse decisiones de extrema urgencia cuando se trate de salvaguardar la vida de las personas o los bienes que se encuentren en situaciones de peligro excepcional. En tales casos, de inmediato deberá rendirse un informe detallado sobre las acciones emprendidas excepcionalmente para tales propósitos y los recursos humanos y materiales requeridos para esos fines.

Respecto al financiamiento, esta Ley dispone la creación de un "Fondo Nacional de Emergencias", con la indicación de que los recursos son para atender y enfrentar las situaciones de emergencia o peligro inminente.[19]

4.3 El Salvador

El principal cuerpo normativo de El Salvador, en este tema, corresponde al Decreto Legislativo número 498, denominado: "Ley de Defensa Civil", que fue promulgado en 1976, derogando la "Ley de Emergencia Nacional" del 4 de junio de 1965.

Esta ley en su preámbulo y en su artículo 1 revela que su objetivo primordial es crear un "Sistema de Defensa Civil", encargado de la prevención, atención y reparación de las consecuencias de desastres o calamidades públicas de cualquier origen. En este sentido, sería posible incluir tanto los desastres naturales como tecnológicos, sin embargo, ese criterio se ve seriamente limitado en el texto principal del decreto, a la hora de definir a los desastres o calamidades públicas como:

"... las consecuencias de fenómenos físicos o naturales, acciones armadas o de trastornos sociales que afectaren el orden público, el normal desarrollo de las actividades económicas en la República o la vida, salud o patrimonio de sus habitantes."

Esto dejaría por fuera las emergencias ambientales ocasionadas por accidentes o desastres tecnológicos, como los ocasionados con sustancias o desechos peligrosos.

Esta ley establece en forma específica que los objetivos del Sistema de Defensa Civil son:

a) Prevenir daños y, cuando éstos ocurrieren, disminuir su magnitud.
b) Ayudar a la población afectada.
c) Asegurar la rehabilitación de quienes resultaren perjudicados.
d) Procurar la continuidad de los servicios públicos.
e) Obtener de la población afectada y de todos los sectores del país, la necesaria colaboración para realizar la Defensa Civil.
Dentro del listado de estos objetivos, resulta importante para los efectos del tema aquí

presentado, el primero de ellos, pues dentro de un esquema amplio es necesario incluir a la vulnerabilidad ambiental como un parámetro de las actividades preventivas.

Asimismo, esta Ley asigna al Sistema las siguientes atribuciones:

a) Organizar y dirigir en forma coordinada las acciones tendientes a prevenir desastres o calamidades públicas y disminuir sus efectos.
b) Dirigir y orientar a la población sobre su colaboración y responsabilidades en casos de desastres o calamidades públicas.
c) Coordinar el mejor aprovechamiento y utilización de los recursos públicos y privados para ayudar a la población afectada y lograr su rehabilitación.
d) Realizar la inmediata mobilización de los medios de ayuda y rescate en las zonas afectadas y adoptar las medidas disciplinarias de acuerdo a las circunstancias.
e) Asegurar las comunicaciones entre las zonas afectadas con el resto del país o con el extranjero, para hacer efectiva la ayuda a la población perjudicada.
f) Gestionar la aprobación de leyes o reglamentos necesarios para que el Sistema de Defensa Civil cumpla sus objetivos.
g) Asegurar la protección y tutela de la población contra toda acción armada o perjuicio personal o patrimonial que, por cualquier origen, pudieren afectar el orden público, la economía nacional o el interés particular.

Al igual que con los objetivos, dentro de las atribuciones es sólo posible incluir una dentro del marco de la prevención e indirectamente con la vulnerabilidad, pues como es fácilmente observable, el resto de las atribuciones se hallan dadas para la atención "ex–post" de los desastres.

Un aspecto interesante de este Sistema es que, a pesar de que El Salvador es uno de los países más pequeños de Centroamérica, el mismo se encuentra subdividido en diferentes niveles comenzando por el nacional hasta llegar al municipal, de la siguiente manera:

I. Comité Nacional de Defensa Civil.
II. Comités Regionales de Defensa Civil.
III. Comités Departamentales de Defensa Civil.
IV. Comités Municipales de Defensa Civil.

Cada uno de estos niveles se caracteriza por ser jerárquicamente superior, por lo que sus decisiones han de ser acatados por los comités inferiores que se hallen dentro de su respectivo ámbito de competencia territorial.

No obstante, no sólo los comités se encuentran bajo el deber de observar lo dispuesto por estos órganos administrativos, sino además las personas naturales, instituciones públicas y privadas, y las empresas y entidades de cualquier naturaleza que sean requeridas a cooperar con el Sistema de Defensa Civil, a través de cualquiera de los Comités previstos. Ante el incumplimiento de ese deber se dispone asimismo, dentro del cuerpo normativo de sanciones administrativas.

En el caso del Comité Nacional de Defensa Civil, está integrado por las siguientes autoridades administrativas:
a) El Ministro del Interior.

b) El Ministro de Defensa y de Seguridad Pública.
c) El Ministro de Agricultura y Ganadería.
d) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.
e) El Ministro de Obras Públicas.

Pudiendo, sin embargo, formar parte excepcional y temporal de éste, otros Ministros o Presidentes de Instituciones Oficiales Autónomas e Instituciones Privadas.

A este Comité Nacional se le dota en la Ley con una Secretaría Ejecutiva permanente, integrada con personal técnico y administrativo necesario y con los delegados de instituciones públicas y privadas que se determinen a nivel reglamentario.
En el caso de los Comités Regionales su conformación:

a) El Gobernador Político Departamental en donde el Comité tuviere su asiento, quien lo presidirá.
b) Comandante Militar Regional.
c) Los miembros de mayor jerarquía en la comprensión que representen a los Ministros de Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Asistencia Social y Obras Públicas.

Según esta Ley, cada Comité Regional contará al igual que el Comité Nacional con una Secretaría Ejecutiva permanente, integrada de la misma manera que aquel. Asimismo, se subordina a éste, los Comités Departamentales y Municipales.

4.4 Guatemala

Guatemala es el país más poblado de Centroamérica. La Ley base en la materia fue promulgada mediante el Decreto Legislativo número 109–96, denominado "Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado".

Este título por sí mismo es indicativo de una visión más integral, pues habla de reducción de desastres y además reconoce al elemento antropocéntrico como uno de los generadores de tales desastres.
De esta manera, por ejemplo, se dispone que la organización que se va a crear tiene por finalidad "... coordinar, planificar, desarrollar y ejecutar todas las acciones destinadas a reducir los efectos que causen los desastres naturales o antropogénicos en la población ubicada en áreas de riesgo..."

Asimismo, dentro de las necesidades que el legislador previó que la coordinadora pudiera llenar fue la orientación de todos los esfuerzos encaminados a establecer una política permanente y congruente de prevención, mitigación y preparación que permita hacerle frente a los desastres y calamidades públicas de cualquier naturaleza. Se indica también dentro del preámbulo de la Ley, que esto sería necesario hacerlo procediendo de conformidad con los adelantos y experiencias que sobre la materia se tuvieran en el ámbito nacional e internacional, cumpliendo además con las resoluciones y convenios internacionales o regionales de los cuales Guatemala sea Parte.

Este Decreto Legislativo se diseñó para estructurarse en torno a la creación de un órgano administrativo, en este caso rector en el tema de la atención y manejo de los desastres tanto naturales como de origen antropocéntrico. Por lo tanto, no es de extrañar que la división de la Ley se lleve a cabo de la siguiente manera:

- Capítulo I: Objetivo y Fines;

- Capítulo II: Organización;
- Capítulo III: Integración de Identidad de la Coordinadora y Metodología de Trabajo y Calidades;
- Capítulo IV: Régimen Económico;
- Capitulo V: Infracciones y Sanciones;
- Capítulo VI: Disposiciones Transitorias, Derogatorias y Finales.

Consecuentemente, el artículo 1 establece que el objeto del decreto no es otro más que crear la "Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres Naturales o Provocados", institución que tendrá como finalidad el prevenir, mitigar, atender y participar en la rehabilitación y reconstrucción por los daños derivados de los efectos de los desastres. Esta Coordinadora Nacional se encuentra integrada por dependencias y entidades del sector público y del sector privado; y cumple una serie de funciones que pueden ser agrupadas alrededor de los siguientes ejes:

Criterios de acción	Competencias[20]
A) Coordinación institucional.	- Establecer los mecanismos, procedimientos y normas que propicien la reducción de desastres (coordinación interinstitucional nacional). - Implementar en las instituciones públicas su organización, políticas y acciones para mejorar la capacidad de su coordinación interinstitucional en las áreas afines a la reducción de desastres de su conocimiento y competencia e instar a las privadas a perseguir idénticos fines. - Elaborar planes y estrategias en forma coordinada con las instituciones responsables para garantizar el restablecimiento y la calidad de los servicios públicos y líneas vitales en casos de desastres.
B) Información, capacitación y concienciación.	- Organizar, capacitar y supervisar a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local a las comunidades, para establecer una cultura en reducción de desastres, a través de la implementación de programas de organización, capacitación, educación, información, divulgación y otros. - Elaborar planes de emergencia de acuerdo a la ocurrencia y presencia de fenómenos naturales o provocados y su incidencia en el territorio nacional. - Impulsar y coadyuvar al desarrollo de los estudios multidisciplinarios, científicos, técnicos y operativos sobre la amenaza, vulnerabilidad y riesgo para la reducción de los efectos de los desastres.
C) Establecimiento de zonas de peligro.	- La Junta Ejecutiva podrá declarar de Alto Riesgo cualquier región o sector del país con base en estudios y evaluación científica y técnica de vulnerabilidad y riesgo para el bienestar de vida individual o colectiva. No podrá desarrollarse ni apoyarse ningún tipo de proyecto público ni privado en el sector, hasta que la declaratoria sea emitida con base a dictámenes técnicos y científicos.

Como es posible apreciar en el anterior esquema, existen dentro de las competencias institucionales de la "Coordinadora Nacional", una serie de tareas que involucrarían el manejo de una visión de vulnerabilidad ambiental; quizás siendo las más relevantes la elaboración de programas de concienciación que aludan al tema, o bien de planes de emergencia que tengan en cuenta el factor de la vulnerabilidad ambiental. También, resulta importante destacar cómo dentro de las declaratorias de alto riesgo para una zona en particular, la Coordinadora Nacional se encuentra en la obligación de tomar en cuenta a la vulnerabilidad como un parámetro objetivo.

Para el cumplimiento de estas funciones, la Coordinadora Nacional tiene la potestad de exigir la colaboración de todos los ciudadanos, quienes a su vez se encuentran obligados a actuar conforme se les solicite; esto incluye a los funcionarios gubernamentales, así como a las personas naturales o jurídicas, entidades particulares y de servicio, colaborando éstas últimas conforme su competencia y especialidad.

En lo que respecta a su conformación, la Coordinadora Nacional se encuentra compuesta de la siguiente manera:

a) Consejo Nacional para la Reducción de Desastres.
b) Junta y Secretaría Ejecutiva para la Reducción de Desastres.
c) Coordinadora Regional para la Reducción de Desastres.
d) Coordinadora Departamental para la Reducción de Desastres.
e) Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres.
f) Coordinadora Local para la Reducción de Desastres.

De los anteriores, el órgano superior de la Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres es el Consejo Nacional y se encuentra integrado por el sector público, entidades autónomas y por el sector privado, concretamente por un representante titular y un suplente, de las siguientes 10 instituciones:

a) Ministerio de la Defensa Nacional.
b) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
c) Ministerio de Educación.
d) Ministerio de Finanzas Públicas.
e) Ministerio de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas.
f) Ministerio de Gobernación.
g) Coordinador de la Junta y Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional (con voz pero sin voto).
h) Cuerpo de Bomberos Nacionales.
i) Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales.
j) Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.

A la par de la Junta y Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional, esta Ley previó la integración de un órgano asesor científico para ayudar a ésta en la toma de decisiones relativas al cumplimiento de sus funciones. Este órgano o consejo científico lo ocupa el Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrológica o por sus siglas INSIVUMEH.

También, y al igual que otras de sus contrapartes centroamericanas, la Coordinadora Nacional asume un enfoque de acción por niveles, estructurándose de la siguiente manera:[21]

1° nivel: Nivel Nacional Abarca todo el país por competencia territorial, y se compone por:	
1) Consejo Nacional para la Reducción de Desastres.	2) Junta y Secretaría Ejecutiva para la Reducción de Desastres.
2° nivel: Nivel Regional Comprende la jurisdicción según la regionalización del país, y se compone por:	
1) Consejo Nacional para la Reducción de Desastres.	
3° nivel: Nivel Departamental **[Coordinadora departamental para la Reducción de Desastres].** Comprende la jurisdicción de la totalidad del municipio y abarca las siguientes:	
1) Organizaciones Públicas, privadas y ciudadanas del orden departamental.	2) Cuerpos de socorro que por sus competencias tengan o puedan tener injerencia frente a situaciones de riesgo o de desastre.
4° nivel: Nivel Municipal **[Coordinadora Municipal para la Reducción de Desastres].** Comprende la jurisdicción del departamento, y se integra por:	
1) Organizaciones Públicas, privadas y ciudadanas del orden municipal.	2) Cuerpos de socorro que por sus competencias tengan o puedan tener injerencia frente a situaciones de riesgo o de desastre.
5° nivel: Nivel local **[Coordinadora Local para la Reducción de Desastres].**	
1) Organizaciones Públicas, privadas y ciudadanas del orden local.	2) Cuerpos de socorro que por sus competencias tengan o puedan tener injerencia frente a situaciones de riesgo o de desastre.

Una de las singularidades contenidas en esta Ley, radica en la forma o metodología de trabajo, que incluso le da nombre a la autoridad administrativa, pues la meta a perseguir por los diferentes niveles es la integración, identificación y vinculación entre los sectores y entidades participantes en la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, en todas las instancias. De este modo, no se busca crear el indeseable efecto de una doble burocracia, sino simplificar y coordinar los procesos que ya se encuentren en marcha.

El cuarto capítulo de esta ley trata sobre el régimen económico que le da sustento al actuar de la Coordinadora Nacional. Al respecto, vale la pena subrayar que sea crea en Guatemala una figura necesaria para dar independencia a los procesos que buscan la efectiva prevención, mitigación, recuperación y reducción de los desastres: la autonomía financiera.

De este modo, se crea mediante esta ley el "Fondo Nacional para la Reducción de Desastres", que es un fondo permanente capitalizado a partir de los aportes financieros del Estado internacionales y las donaciones nacionales que serán colocadas en forma proporcional y mensual conforme reciba los ingresos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Así, la Coordinadora Nacional funciona con recursos asignados anualmente, y con base en los planes de labores aprobados por la junta ejecutiva para la Reducción de Desastres y los que se le asignen del Fondo Nacional Permanente para la Reducción de Desastres.

Por otra parte, hay que indicar que la Coordinadora Nacional está facultada para prestar su colaboración –en caso de desastres- a otros países, de conformidad con sus posibilidades, y de manera especial con aquéllos que el Estado de Guatemala tenga suscritos, aprobados y ratificados Convenios o Tratados sobre la materia.

Finalmente, en el capítulo V sobre "Infracciones y Sanciones", artículo 21, se consagra una obligación ciudadana particular –desde una óptica comparada–, pues se obliga a toda persona individual o jurídica a denunciar o dar aviso respecto de:

"... toda amenaza, acción, evento y posible riesgo de desastre de la naturaleza y que amenace la vida, salud, seguridad y bienestar del ser humano, ante la autoridad más cercana o sus agentes..." Esto evidencia un compromiso fuerte o al menos un notorio grado de convicción de parte de los diputados del Congreso guatemalteco hacia la necesidad de conminar a la población respecto de la necesidad de reducir los desastres.

4.5 Honduras

Mediante el Decreto Legislativo número 9-90-E del 18 de diciembre de 1990[22] se emitió la Ley marco del sector denominada "Ley de Contingencias Nacionales".[23] En su consideración esencial sobre la necesidad de esta Ley, el Congreso Hondureño determinó que como parte del deber gubernamental de asegurar el bienestar del pueblo, la conservación de los recursos naturales y la economía del país, y ante las situaciones de emergencia que se presentaban, resultaba indispensable contar con un organismo especializado que coordinara los esfuerzos de los sectores públicos y privados para prevenir, planificar, dirigir y ejecutar las labores de ayuda, salvamento, rehabilitación, entre otros.

De esta manera, el artículo 1 de la ley dispone:

"Artículo 1.– La presente Ley regulará las situaciones de contingencia nacional, regional o local, provocadas por la alteración de los fenómenos naturales en el país, que se califiquen como emergencias, desastres o calamidades".

Prima facie, hay que destacar que la redacción de este artículo deja por fuera las situaciones que se presenten por desastres tecnológicos. Además, para comprender exactamente cuál será el ámbito de aplicación de la Ley, habrá que recurrir a otro artículo, en este caso específicamente el artículo siguiente, el cual define "Emergencia","Desastre" y "Calamidad":
"Artículo 2.– Para los fines de la presente Ley, se entenderá por:
a) Emergencia: Situación extraordinaria provocada por desastres o calamidades de gran magnitud que apremien la intervención del Estado y requieran de la ayuda internacional para la protección de la seguridad nacional y del bien público.

b) Desastre: Situaciones de desgracias considerables, perjuicio gravísimo o caso fortuito extraordinario, provocados por la alteración de fenómenos naturales o agentes de otro orden que ocasionen daños al territorio, población, y bienes: Inundaciones, sequía, terremoto, huracán, incendios y epidemias.
c) Calamidad: Infortunio nacional, desgracia o mal que afecta a muchos, provocados por alteración de fenómenos naturales o agentes de otro orden, que requiera la inmediata intervención del Estado".

De los 7 títulos que componen esta Ley, 4 de ellos (II a V) versan sobre la organización administrativa para la atención de las emergencias. Dentro de este aparato estatal, se crea como órgano máximo o principal a la "Comisión Permanente de Contingencias" o "COPECO", la cual tiene como objetivo fundamental:

"... la adopción de políticas y medidas orientadas a atender la población, rehabilitación y reconstrucción de las áreas dañadas por la incidencia de fenómenos naturales, que afecten la actividad económica y el bienestar de la población, así como programar y desarrollar diferentes actividades, a fin de prevenir consecuencias negativas en las zonas de más incidencias de tales fenómenos."

Existen en particular 2 funciones de COPECO, entre las muchas que realiza, que son de importancia para el tema aquí tratado:
- Adoptar medidas preventivas, tendentes a contar con los recursos y mecanismos apropiados para afrontar esas situaciones críticas; (inciso b, artículo 7);
- Elaborar al final de cada situación de emergencia, desastre o calamidad que hubiera sido declarada, la evaluación de los daños ocurridos y la determinación de sus orígenes y las acciones y medidas de prevención para futuras acciones (inciso g, artículo 7).

Respecto de la estructura y composición institucional de COPECO, valga señalar que a diferencia del diseño escalonado de otras agencias gubernamentales centroamericanas, esta Comisión se concibió en forma centralizada, con la posibilidad discrecional de establecer representaciones regionales, departamentales o municipales.[24] En lo que respecta a la composición, COPECO se encuentra integrada por 12 miembros provenientes de una considerable cantidad de sectores.[25]

Esta Comisión cuenta asimismo, con una Secretaría Permanente a cargo de un Comisionado Nacional, nombrado por el Presidente de la República; este funcionario es el encargo de llevar adelante en la práctica las funciones dadas a la Comisión.[26]

4.6 Nicaragua

Este país cuenta con una legislación novedosa, de marzo de 2000. Contiene elementos importantes, como la incorporación de aspectos propios de gestión de la vulnerabilidad y específicamente respecto de la variable ambiental. Esta legislación tiene por número 337 y se denomina "Ley Creadora del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres".

La Ley se compone en su preámbulo de 6 consideraciones y entre las cuales existen notas relevantes para los efectos de este capítulo. Así en la primera parte, se reconoce jurídicamente.

"Que Nicaragua constituye una entidad geográfica en la cual los fenómenos naturales, con relación a la vulnerabilidad económica, social e institucional de la región han tenido y tienen consecuencias desastrosas de diversa índole y magnitud, [...], que todo este

conjunto de situaciones tienen un carácter recurrente y se constituyen en un lastre para el proceso de desarrollo económico y social de la nación."

Por su parte, dentro del tercer y cuarto considerando de esta Ley se hace una reflexión acerca de la carencia institucional nicaragüense de un enfoque integrado para la prevención, mitigación y atención de los desastres, que permita efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la reducción de riesgos derivados de los desastres naturales y antropogénicos, con el fin de proteger a la sociedad en general y sus bienes materiales.

Al mismo tiempo, es destacable cómo dentro de esta serie de meditaciones parlamentarias que se haga mención expresa a actividades del ámbito internacional, como lo fue el "Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales", descrito más arriba. Al respecto, el considerando número V, hace énfasis en la necesidad de impulsar medidas para la prevención, preparación, mitigación y administración de desastres y para adquirir conciencia acerca de la necesidad de reducir la vulnerabilidad y de mitigar los efectos de los desastres.

Pasando ahora a examinar el contenido del cuerpo principal de la ley, éste se halla dividido en 7 capítulos, que son los siguientes:

- Capítulo I: "De las disposiciones generales";
- Capitulo II: "Del Comité Nacional del Sistema Nacional Para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres";
- Capitulo III: "De la Secretaria Ejecutiva del Sistema Nacional Para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres";
- Capitulo IV: "De los Comités del Sistema Nacional Para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres";
- Capitulo V: "Del Centro de Operaciones de Desastres";
- Capitulo VI: "De las alertas y el estado de desastre";
- Capitulo VII: "De las disposiciones transitorias y finales".

Resulta de gran importancia lo dispuesto en el Capítulo I, pues en él se encuentran contenidas referencias fundamentales a la necesidad de tomar en cuenta las susceptibilidades medioambientales ante los desastres y su administración.

Como primer paso, el artículo primero indica que el objetivo de la Ley es: "... establecer los principios, normas, disposiciones e instrumentos generales necesarios para crear y permitir el funcionamiento de un sistema interinstitucional orientado a la reducción de riesgos por medio de las actividades de prevención, mitigación y atención de desastres, sean éstos naturales o provocados."

Seguidamente, el legislador enlista una serie de principios a los que deberían atenerse los diferentes componentes de ese sistema interinstitucional para la reducción de desastres, y de los cuales los siguientes constituyen la parte que más incumbe para el presente informe:

- Establece sus actuaciones en virtud del desarrollo de las actividades de prevención mitigación y atención de desastres en función de los intereses de la sociedad;
- Diseña y efectúa las acciones propias y necesarias para su ejecución dentro del ámbito de la prevención, mitigación, atención, rehabilitación y reconstrucción, las que deben ser consideradas dentro del ámbito del orden y servicio público con interés social;
- Establece la clasificación de la generación de los riesgos por parte de las instituciones

públicas o privadas, sean éstas personas naturales o jurídicas, que conlleven responsabilidades administrativas, civiles o penales, según sea el caso;
- Asigna las responsabilidades para cada una de las instituciones y órganos de la administración pública que son parte del Sistema Nacional en cada uno de los diferentes sectores y niveles de organización territorial.
- Cuida por la seguridad ciudadana y de los bienes de ésta y del Estado.
- Es responsabilidad del Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres prestar observancia y cuidado al efectivo cumplimiento de las medidas previstas.
- Involucra a la población en las actividades de las entidades públicas y privadas participantes en el Sistema Nacional.
- Establece los mecanismos de colaboración de manera multinstitucional, multisectorial y multidisciplinario, con la finalidad de garantizar los elementos básicos necesarios para la coordinación.
- Garantiza que la reducción de los riesgos eventuales ante los desastres forme parte de la planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y de la inversión pública y privada, en los diferentes niveles de la organización territorial del país[27].

En el artículo 3, y en forma más amplia que las definiciones dadas por la Ley de Contingencias Nacionales de Honduras, esta Ley describe el significado de los siguientes términos:

- Alerta Verde
- Alerta Amarilla
- Alerta Roja
- Áreas especialmente vulnerables
- Administración de los desastres
- Amenaza secundaria
- Desastre
- Desastre Natural
- Estado de desastre
- Estado de alerta
- Prevención de desastres
- Preparación
- Proceso de Alertas[28]
- Mitigación
- Nivel de Desastre
- Reducción y Manejo de Desastres
- Riesgo
- Repuesta al Desastre
- Tiempo Normal
- Tipo de Desastre
- Vulnerabilidad

Para entender mejor estas implicaciones, se ha intentado clasificar estas diferentes definiciones en torno a tres criterios:

- Definiciones sobre aspectos institucionales: Con esto se ha querido englobar aquellas definiciones que den pautas en la forma en la que la Administración Pública de Nicaragua debe encarar el tema;

- Definiciones sobre aspectos primordialmente técnicos o novedosos: Abarca términos más refinados, propiamente relacionados con las ciencias que han trabajado sobre el tema durante ya bastante tiempo, pero que dentro de la política o el derecho resultan ser ciertamente novedosos;

- Terminología tradicional: Corresponde a aquellos conceptos que se han mantenido a lo largo del tiempo dentro de las legislaciones en esta materia;

Ciertamente, la presencia de todas estas definiciones son muestras claras de un cambio en la forma y el contenido en la mayor parte de las legislaciones centroamericanas sobre vulnerabilidad y desastres.

Criterio	Concepto	Definición
Institucionales	Administración de los Desastres	Es el planeamiento, la organización, la dirección y el control de las actividades relacionadas con el manejo de desastres en cualquiera de sus fases: antes, durante y después, por parte de los órganos especializados.
	Reducción y Manejo de Desastres	Es el conjunto de acciones preventivas y de respuesta para garantizar una adecuada protección de la población y las economías, frente a las ocurrencias de un evento determinado.
	Preparación	Son las actividades de carácter organizativo que permitan que los sistemas, procedimientos y recursos requeridos para enfrentar un desastre y estén disponibles para prestar ayuda oportuna a los afectados, utilizando los mecanismos existentes donde sea posible.
	Planificación para el Desastre	Es una de las partes del proceso de preparación para enfrentar un desastre futuro. Esta planificación prevé actividades de prevención, mitigación, preparación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción.
	Repuesta al Desastre	Es el conjunto de actividades que se efectúan de manera inmediata después de ocurrido el desastre y se incluyen las acciones de salvamento y rescate, el suministro de servicios de salud, comida, abrigo, agua, medidas sanitarias y otras necesidades básicas para la sobrevivencia.
Técnico Novedosos	Áreas Especialmente Vulnerables	Son las zonas o partes del territorio o territorios donde existen elementos altamente susceptibles de sufrir severos daños en gran escala, ocasionados por uno o varios fenómenos de origen natural o antropogénico y que requieren una atención especial en la esfera de la cooperación entre las partes.

	Amenaza Secundaria	Es la resultante de un peligro primario, generalmente de mayor magnitud que el anterior.
	Estado de Desastre	Es el estado excepcional colectivo provocado por un evento que pondría en peligro a las personas, afectándoles la vida, la salud y el patrimonio, sus obras o sus ambientes y que requiere de mecanismos administrativos, toma de decisiones y recursos extraordinarios para mitigar y controlar los efectos de un desastre.
	Riesgo	Es la relación entre la frecuencia y las consecuencias de la ocurrencia de un evento determinado.
	Tiempo Normal	Es aquel en que el estado de las cosas instituidas en la nación, así como el desenvolvimiento de las actividades del país y el quehacer ciudadano, se desarrollan sin ninguna alteración.
	Tipo de Desastre	Para fines de calificar los desastres, éstos se clasificarán como naturales, sanitarios, ambientales y antropogénicos, de acuerdo al fenómeno que da origen al desastre.
	Vulnerabilidad	Es la susceptibilidad a pérdidas o daños de los elementos expuestos al impacto de un fenómeno natural o de cualquier otra naturaleza
	Nivel de Desastre	Para fines de calificar el alcance de los desastres, éstos se clasifican como nacionales, departamentales, regionales y municipales, de acuerdo a la ubicación del fenómeno que da origen al desastre.
Tradicionales	Desastre	Es toda situación que causa alteraciones intensas en los componentes sociales, físicos, ecológicos, económicos y culturales de una sociedad, poniendo en inminente peligro la vida humana y los bienes ciudadanos y de la nación, sobrepasando la capacidad de respuesta

		local para atender eficazmente sus consecuencias, pueden ser de origen natural o provocado por el hombre.
	Desastre Natural	Es todo daño causado por cualquier fenómeno natural, sea este huracán, tornado, tormenta, pleamar, inundación, maremoto o tsunami, terremoto, erupción volcánica, deslizamiento de tierra, incendio forestal, epizootia, plagas agrícolas, sequías entre otros y cuyos resultados afectan a la población, a la infraestructura y a los sectores productivos de las diferentes actividades económicas, con tal severidad y magnitud que supere la capacidad de respuesta local y que requiere el auxilio regional, a solicitud de una o varias de las partes afectadas, para complementar los esfuerzos y los recursos disponibles en ellas, a fin de mitigar los daños y las pérdidas.
	Estado de Desastre	Es el estado excepcional colectivo provocado por un evento que pondría en peligro a las personas, afectándoles la vida, la salud y el patrimonio, sus obras o sus ambientes y que requiere de mecanismos administrativos, toma de decisiones y recursos extraordinarios para mitigar y controlar los efectos de un desastre.
	Prevención de Desastres	Se le denomina al conjunto de actividades y medidas de carácter técnico y legal que deben de realizarse durante el proceso de planificación del desarrollo socio-económico, con el fin de evitar pérdidas de vidas humanas y daño a la economía como consecuencias de los desastres naturales.
	Mitigación	Es toda acción orientada a disminuir el impacto de los desastres naturales en la población y en la economía.

Los mayores aportes que pueden extraerse de las anteriores definiciones pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Inclusión de la vulnerabilidad ambiental como parámetro;
- Utilización de la idea de elasticidad como punto de partida para los desastres;
- Concepción del ambiente como un bien a tutelar;
- Introducción de los factores antropogénicos como causa de los desastres;
- Vulnerabilidad como componente obligatorio de la planificación territorial y económica.

En lo que respecta a la organización administrativa, esta Ley crea en su artículo 4 el "Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres", o "Sistema Nacional", definiéndolo a través de un enfoque integral que vincula a diferentes órganos de la Administración con organizaciones de los diversos sectores sociales y privados, así como las autoridades departamentales, regionales y las municipales, todo ello con el fin de efectuar las acciones de común acuerdo que permitan hacer efectiva la reducción de los riesgos derivados de los desastres naturales y antropogénicos.

Dentro del preámbulo se definió al Sistema Nacional como un "... conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos entre los Ministerios e Instituciones del sector público entre sí, y con las organizaciones de los diversos sectores sociales, privados y autoridades departamentales, regionales y municipales, con la finalidad de efectuar acciones de común acuerdo destinadas a la reducción de riesgos derivados de los desastres naturales y antropogénicos, con el fin de proteger a la sociedad en general y sus bienes materiales...".

A este sistema le fue encargado el cumplimiento de tres objetivos fundamentales: reducción y atención eficaz de los desastres; definición de responsabilidades y funciones (tanto del sector público como el privado) y la integración de los esfuerzos públicos y privados requeridos.

Conforme estos objetivos, la Ley asigna una muy variada cantidad de competencias al Sistema Nacional, siendo algunas de ellas muy evidentes en cuanto a la inclusión de la vulnerabilidad ambiental. En este sentido algunas de sus funciones son:

a) Diseñar, aprobar y ejecutar planes de prevención, mitigación y atención de desastres, así como planes de contingencia para cada tipo de desastre.
b) Fomentar y desarrollar la investigación científica y técnica, asimismo, asegurar el monitoreo permanente de los fenómenos que puedan generar desastres naturales o provocados, sean estos ambientales y sanitarios; así como impulsar los estudios dirigidos a la prevención y mitigación de los efectos de los mismos.
c) Reducir la vulnerabilidad de la población en el aspecto cultural, social, económico, productivo, ambiental y tecnológico por medio de programas, proyectos educativos y de información.
d) Prever los posibles daños a la población, infraestructura física y el medio ambiente en general, mediante un proceso permanente y sostenido de reducción de la vulnerabilidad, como parte esencial de la planificación del desarrollo, mediante la aplicación de las directrices y regulaciones de ordenamiento territorial.

Resulta importante aclarar que estas competencias del Sistema Nacional, no le pertenecen a él como órgano de la administración, por el contrario, al tratarse más propiamente dicho de una

red de coordinación, la Ley señala que todas las funciones del Sistema deben de ser asignadas a las diferentes Instituciones del Estado, para su ejecución y cumplimiento.

En cuanto a su integración, el Sistema Nacional se compone de la siguiente manera:

- El Comité Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Desastres;
- Los Órganos e Instituciones del Estado que forman la administración pública en sus diferentes sectores y niveles de organización territorial;
- Los Comités Departamentales;
- Los Comités Municipales;
- Los Comités de las Regiones Autónomas.

En el caso del Comité Nacional, éste constituye la instancia rectora y encargada de establecer las políticas, planificación, dirección y coordinación del Sistema en todas sus actividades.

Por otra parte, tienen asiento en el Consejo Nacional los siguientes 12 funcionarios o representantes: El Presidente de la República o a quien él delegue; los Ministros de Defensa; de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Fomento, Industria y Comercio; de Salud; de Transporte e Infraestructura; del Ambiente y de los Recursos Naturales; de la Familia; de Educación, Cultura y Deportes y el Director del Instituto de Estudios Territoriales (INETER). Entre las funciones que persigue este Comité Nacional y que a su vez son de importancia en el tema aquí examinado se hallan las siguientes:

- Definir las políticas del Sistema Nacional;
- Aprobar el Plan Nacional del Sistema Nacional;
- Proponer la adopción de medidas e instrumentos requeridos para hacer operativos los objetivos del Sistema Nacional, tales como el ordenamiento territorial y educación, entre otros;
- Aprobar la propuesta de la normativa y regulación del Plan de Ordenamiento Territorial en materia de prevención de desastres;
- Aprobar la temática y el contenido de estudio que se debe de incluir en los programas de educación del Ministerio de Educación Cultura y Deportes, así como las demás instituciones de educación técnica y superior, en lo que respecta a la prevención, mitigación y atención de desastres.

Esta Ley dispone la creación de un "Fondo Nacional para Desastres". Este fondo tiene por objetivo brindar la independencia operativa del Sistema Nacional, precisamente mediante la estabilidad presupuestaria que tal iniciativa requiere, ergo, no es de extrañar que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional opere como órgano técnico del Fondo.

Tanto el Fondo como el Consejo Nacional, apoyan su funcionamiento en la Secretaría Ejecutiva del Sistema, que es la instancia de apoyo, administrativo y de ejecución del Sistema Nacional. Sus funciones son:
a) Encargarse de garantizar el cumplimiento de los principios, fines y objetivos del Sistema Nacional.
b) Constituir la instancia encargada de servir y funcionar de enlace entre el Ejecutivo Nacional, con los diferentes niveles de organización territorial y sectorial del Sistema Nacional.
c) Coordinar las acciones de trabajo de las Comisiones de Trabajo Sectoriales.[29]

Éstas últimas son comisiones creadas para la ejecución y cumplimiento de las medidas adoptadas por el Sistema Nacional, facultándose a sí mismo para la creación de otras comisiones sean estas nacionales, regionales, departamentales o municipales.

Asimismo, dentro de los niveles de acción, se encuentran también dispuestos en el texto de la Ley, la creación de Comités Departamentales, Regionales y Municipales. En el caso de los dos primeros, dichos Comités se encuentran integrados y conformados por los representantes de las instituciones miembros del Comité Nacional. Se asegura además la posibilidad de incorporar en ellas a los representantes de otras organizaciones de la sociedad civil.

Específicamente, estos Comités tienen las siguientes funciones:
- Establecen las políticas específicas requeridas para su territorio en armonía con las definidas por el Sistema Nacional.;
- Aprueban los planes territoriales de prevención, mitigación y atención de los desastres en armonía con los Planes Nacionales sobre la materia;
- Aprueban y ejecutan las medidas e instrumentos requeridos para hacer operativos los fines, principios y objetivos del Sistema Nacional en su respectivo territorio.

Un punto interesante dentro de este cuerpo normativo se halla en su capítulo VI "de las Alertas y el Estado de Desastre". En este capítulo se dispone de un proceso de alertas, pero lo especialmente notorio de este sistema es que expresamente señala la posibilidad de alertas ambientales.

Lo anterior se halla dispuesto dentro del texto del artículo 30, que trata sobre la "Declaración de Alertas". Esta norma prevé que la declaración de los estados de alerta corresponde al Comité Nacional, por medio de la Secretaría Ejecutiva, en coordinación con el Estado Mayor de la Defensa Civil del Ejército de Nicaragua, quedando establecido que la responsabilidad de monitoreo de los fenómenos naturales es función y responsabilidad del Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales. Sin embargo, seguidamente aclara que:

"En los casos de las alertas sanitarias es responsabilidad y función del Ministerio de Salud. Las alertas de carácter ambiental son responsabilidad y función del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales."

4.7 Panamá

Panamá posee la legislación más antigua en la Región en el tema de desastres y vulnerabilidad. Se trata de la Ley número 22, del 15 de noviembre de 1982, por medio de la cual se establece el "Sistema Nacional de Protección Civil para casos de Desastres".

En su prólogo, el Consejo Nacional de Legislación reflexiona que la finalidad de la ley es establecer el marco institucional adecuado para que el Sistema Nacional de Protección Civil, de modo que éste funcione con el respeto absoluto al principio de legalidad.

Aunque esta parte de la Ley no alude a las consecuencias ambientales de los desastres o a la necesidad de crear parámetros de vulnerabilidad, hay que recalcar que llama ampliamente a la participación, indicando que:

"Se trata en definitiva de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas de Protección Civil, en la cual los ciudadanos son al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios."

Como se mencionó anteriormente, esta legislación no tiene dentro de sus consideraciones algún tipo de alusión al tema de la vulnerabilidad ambiental (que sí lo tiene la Ley General del Ambiente), por el contrario, el primer artículo dispone al momento de crear el "Sistema Nacional de Protección Civil", que será un organismo estrictamente humanitario, y por tanto con funciones atinentes a la protección y socorro de las personas en forma exclusiva. La variable ambiental de los desastres es dejada de lado.

En este sentido también va el artículo 2, en el cual se otorga al Sistema la competencia general de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción del hombre o de la naturaleza pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social.

Para lograr cumplir esta competencia se dispuso asimismo que el Sistema debía convertirse en un eje de coordinación de todas las actividades requeridas para lograr una integración de todas las organizaciones tanto del sector privado como gubernamental, involucradas en la problemática.

Como parte de la dinámica de estas organizaciones, el Sistema de Protección Civil de Panamá también se estructura a través de distintos estratos como los siguientes:

<table>
<tr><td colspan="3">Nivel Nacional
Abarca la competencia territorial de todo el país y tiene la siguiente composición:</td></tr>
<tr><td>a. El Órgano Ejecutivo (máxima autoridad del sistema).</td><td>b. El Consejo Nacional de Protección Civil, compuesto por:
i. El Ministro de Gobierno y Justicia
ii. El Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos
iii. El Inspector General del Cuerpo de Bomberos
iv. El Presidente Nacional Ejecutivo de la Cruz Roja Nacional
v. La Subjefatura del Estado Mayor G-5 de la Guardia Nacional
vi. El Ministro de Vivienda
vii. El Ministro de Obras Públicas
viii. El Ministro de Salud</td><td>c. La Dirección General : Es el organismo administrativo responsable de la organización, coordinación y evaluación del Plan de Protección Civil.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Nivel Provincial</td></tr>
<tr><td colspan="3">Comprende una Dirección Provincial de Protección Civil, con su respectiva Dirección General.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Nivel Municipal
Comprende una Dirección Municipal de Protección Civil, con su respectiva Dirección General.</td></tr>
</table>

Es el organismo administrativo responsable de la organización, coordinación y evaluación del Plan de Protección Civil.

El Consejo Nacional de Protección Civil tiene las siguientes funciones:
- Recomendar la promulgación de leyes, decretos ejecutivos y reglamentos para casos de desastres;
- Recomendar que se decrete el estado de emergencia nacional;
- Recomendar que se decrete el cese del estado de emergencia nacional y tomar providencias para suministrar fondos y recursos necesarios para afrontar y atenuar los efectos de los desastres;
- Establecer y emitir pautas y guías para el Plan Nacional que deberá contener los programas operativos de acción y asistencia, según fase y tipo de desastres e instituciones participantes.
- Recomendar al Órgano Ejecutivo el Plan Nacional de Protección Civil;
- Asegurar la implementación de la Ley;
- Concretar Convenios de Apoyo de Emergencia con la comunidad internacional.

Por su parte la Dirección General tiene entre sus más importantes funciones, las siguientes:
- Fomentar, redactar y mantener actualizado el Plan Nacional de Protección, en cumplimiento de las pautas y guías emitidas por el Consejo Nacional;.
- Coordinar y evaluar las acciones y actividades realizadas, con base a los planes y programas operativos;
- Promover la capacitación del recurso humano que interviene en las acciones de Protección Civil;
- Crear Comisiones de Trabajo, coordinarlas y velar por su adecuada organización y funcionamiento;
- Prestar asesoría técnica a todos los organismos que integran o participan en el Sistema Nacional de Protección Civil;
- Mantener relaciones y registros actualizados de personas, instituciones y organismos nacionales y extranjeros que realicen actividades afines y servir de unidad de enlace con los mismos;.
- Presentar informes al Consejo Nacional de Protección Civil.

La Dirección General está autorizada para solicitar y gestionar el apoyo de todas aquellas instituciones que por sus objetivos y características se requieran, las cuales están obligadas a colaborar.

La Ley General del Ambiente del 1 de julio de 1981, conocida como la Ley Nº 4, dedica algunos de sus artículos a los riesgos y desastres naturales: el artículo 2 de esta Ley, dentro de varias definiciones señala “Riesgo Ambiental: capacidad de una acción de cualquier naturaleza que, por su ubicación, características y efectos, genera la posibilidad de causar daños al entorno o a los ecosistemas”.

El artículo 53, en lo que interesa, señala: “La Autoridad Nacional del Ambiente velará por la existencia de los planes de contingencia y coadyuvará en su implementación, los que se aplicarán por las autoridades competentes y la sociedad civil, en caso de desastres”.

El artículo 54 señala: “El Estado declarará en emergencia ambiental las zonas afectadas por desastres ambientales, cuando la magnitud y efectos del desastre lo ameriten. En estos casos, se adoptarán medidas especiales de ayuda, asistencia y movilización de recursos humanos y

financieros, entre otros, con miras a apoyar a las poblaciones afectadas y revertir los deterioros ocasionados".

Consideraciones Finales

Como se vio desde el análisis de las legislaciones nacionales el tema vulnerabilidad ambiental no ha sido adoptado todavía, y pareciera requerir un proceso de concientización entre las autoridades responsables de atender los desastres. Pese a lo anterior, en casi todos los países el Ministerio de Ambiente forma parte de la comisión u organismo nacional de emergencias.

La vulnerabilidad de la Región Centroamericana amerita que se haga un alto en el camino y se discuta sobre riesgos y amenazas que afecten estrictamente al ambiente o a los recursos naturales, consideración que a la postre evitará amenazas a la salud o coadyuvará a la reducción de la vulnerabilidad social, se habla de riesgos o amenazas a bosques, fuentes o cursos de agua, arrecifes, manglares, etc.

Citas Bibliográficas
Capítulo X

1 Un ejemplo de esta visión dual puede verse en la definición que sobre desastre, hace Lavell citado por Campos: "una ocasión de crisis o estrés social, observable en el tiempo y en el espacio, en que sociedades o sus componentes (comunidades, regiones, etc.) sufren daños o pérdidas físicas y alteraciones en su funcionamiento rutinario, a tal grado que exceden su capacidad de auto recuperación, requiriendo la intervención o cooperación externa." Campos S., A., *Educación y prevención de desastres*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Red de Estudios sociales en Prevención de Riesgos en América Latina, San José, 1999, p.46.

2 Cf. Cabanellas de Torres, G., *Diccionario de Jurídico Elemental*, 12 ed., Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1997, p. 354; quien define el riesgo como "Contingencia, probabilidad, proximidad de un daño."

3 El sitio web de la iniciativa se encuentra disponible en la siguiente dirección: http://cobalt.sopac.org.fj/Projects/Evi/Index.htm.

4 Texto disponible en: http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/index.html

5 Desde el punto de vista de las ciencias sociales ha sido definida como: "La configuración total de condiciones objetivas y subjetivas de existencia, históricamente determinadas y protagonizadas por sujetos colectivos concretos, que originan o acentúan su predisposición ante ciertas amenazas y potencializan la acción agresora de estas últimas", Campos, *Op. cit.* (supra) p.57.

6 En este sentido, también se han ensayado algunas definiciones de vulnerabilidad en términos de susceptibilidad a los efectos del cambio climático, como por ejemplo la utilizada por el Instituto de Posdam para la Investigación del Cambio Climático, en su programa sobre evaluación de la vulnerabilidad ambiental: "El grado al cual un sistema se vuelve susceptible, o se torna incapaz de enfrentar los efectos adversos del cambio climático, incluyendo la variación climática y los extremos. Vulnerabilidad es una función , magnitud o tasa de variación climática a la cual un sistema es expuesto, su sensibilidad y su capacidad adaptativa."

7 El estudio de la vulnerabilidad y su gestión implican examinar un tema complejo, que contiene muchas y diferentes variables, las cuales pueden ser examinadas desde muy distintas ópticas. No obstante, algo interesante del tema es que la vulnerabilidad puede ser analizada a diferentes niveles y sobre diferentes elementos y usada para unidades simples o complejas como lo sería un país entero.

8 Como un ejemplo de los primeros pasos que se están dando en ese sentido en el ámbito regional, es importante señalar el caso de la Declaración Presidencial de los Jefes de Estado Centroamericanos de 1999, que estableció un marco estratégico regional para la reducción de desastres.

9 Se mencionan solamente las principales actividades propuestas.

10 *Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible. Nuestro Compromiso Ambiental*, CCAD-UICN, Agosto de 2002: Comprometida con la agenda actual.

11 "Reconociendo: La necesidad de la cooperación en el intercambio de información y experiencia para la prevención y previsión, a efectos de reducir los desastres naturales en beneficio de toda la población de Centroamérica; Conscientes: De la necesidad de cooperación internacional en esta esfera, especialmente en el acopio, selección, procesamiento análisis de datos científicos, la integración de todos los resultados para el mejor conocimiento de las zonas sujetas a mayores riesgos ante desastres naturales en Centroamérica, la preparación de la población y el manejo de las emergencias causadas por desastres naturales; ..."

12 Como parte de un estudio comparativo, resultaría interesante analizar en detalle el funcionamiento de intercambio de información propio de este Centro y los mecanismos de intercambio de información o *"clearing–house mecanism"* de la Convención sobre la Diversidad Biológica y de su Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología.

13 "Teniendo presente: El importante papel que un Centro Regional podría desempeñar para el mejoramiento de las capacidades nacionales de los países de la región en la protección de la población, fortaleciendo su capacidad científica y tecnológica; ..."

14 En la XIII Cumbre de Presidentes de Centroamérica fue suscrito el Convenio de Estatuto de La Corte Centroamericana de Justicia con el propósito de darle cumplimiento al Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, por medio del cual se establece que La Corte forma parte de los Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana con la intención de que garantice "el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo". Ver: http://www.ccj.org.ni

15 Se citan sólo algunas de las disposiciones del Plan.

16 Propuestos por el Primer Ministro.

17 Áreas Especialmente Vulnerables y Plan de Precaución sobre Área Especial, respectivamente.

18 Ley Nacional de Emergencias de Costa Rica, Artículo 17.

19 *Ibid.,* Artículo 35.

20 Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado de Guatemala, Artículo 3.

21 *Ibid.,* Artículo 9.

22 Publicado en el Diario Oficial de Honduras La Gaceta del 25 de enero de 1991.

23 Este decreto legislativo fue reformado en sus artículos 4, 6, 8 y 9 por un decreto legislativo posterior: El 217-93 con fecha de 13 de octubre de 1993.

24 Ley de Contingencias Nacionales de Honduras, Artículo 6.

25 La integran: el Presidente de la República o su representante, un representante del Congreso, el Secretario de Gobernación y Justicia, el Secretario de Defensa Nacional y Seguridad Pública, el Secretario de Salud Pública, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Planificación, Coordinación y Presupuesto, el Presidente del Banco Central, un representante de la Iglesia Católica, un representante del sector privado, un representante de las Asociaciones Campesinas y un representante de la Cruz Roja.

26 Ley de Contingencias Nacionales, *Op. cit.*, Artículo 9.

27 Este último principio resulta ejemplificante para otros países de cómo han de incorporar el factor vulnerabilidad dentro de sus políticas de ordenamiento territorial

28 "Secuencia de eventos, a partir de la inminencia de un desastre, que activan los diferentes componentes de respuesta, mitigación y atención del Sistema Nacional de Defensa Civil."

29 Entre estas comisiones sectoriales se enlistan las siguientes:
a) Comisión de Educación e Información.
b) Comisión de Fenómenos Naturales.
c) Comisión de Seguridad.
d) Comisión de Salud.
e) Comisión del Ambiente.
f) Comisión de Suministros.
g) Comisión de Infraestructura.
h) Comisión de Operaciones Especiales.

Capítulo XI

Desechos

Introducción

El manejo de los desechos constituye uno de los grandes retos de las sociedades modernas en el mundo entero. El problema de los desechos ha evolucionado conforme con la urbanización, el crecimiento económico y la industrialización. La búsqueda de una solución a un manejo ambientalmente conveniente de los mismos ha sido difícil, al punto que hoy, ni el marco legal, ni las políticas impulsadas por la mayoría de los gobiernos han dado un resultado satisfactorio.

Actualmente, los desechos representan uno de los mayores focos de contaminación del ambiente, afectando el recurso hídrico y la belleza escénica, colocando en peligro a la salud de las personas, sobre todo a las poblaciones de bajos recursos, quienes por sus condiciones limitadas de higiene y acceso a servicios básicos, son más propensos a sufrir daños a la salud.

Los principales problemas de contaminación y degradación del medio ambiente tienen como principal fuente la actividad humana (actividades industriales, agrícolas, turísticas, etc.), a lo cual se le debe sumar la creciente presión demográfica que afecta aún más los ecosistemas terrestres y marinos.

Las áreas costeras y marinas proveen a la población humana una gran cantidad de servicios ambientales y recursos naturales, ya que estas zonas poseen una gran biodiversidad, y se encuentran entre las más productivas del mundo. Sin embargo, por ser muy vulnerables, su estado depende del uso y manejo a las que se ven sometidas. La contaminación de costas y mares provenientes de fuentes terrestres se origina en actividades agrícolas e industriales y de asentamientos humanos, agravándose con la expansión turística.

En general, mientras la población siga creciendo, los impactos sobre los ecosistemas costeros seguirán aumentando, sobre todo por que la mayor parte de las aguas residuales que contaminan el mar, provienen de zonas urbanas e industriales que llegan por las escorrentías y sin ningún tratamiento al mar.

Ante este panorama, se deben buscar soluciones legales, institucionales y financieras, que resuelvan no solo las necesidades internas, sino también las regionales, y que traten el problema de manera integral.

En primer lugar, se realiza una breve introducción al tema de los residuos, cómo se definen, clasifican, y cuáles son los diferentes métodos para la disposición final. En segundo lugar, se analizan las bases para la gestión internacional, comenzando por la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, siguiendo con la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo 1992, y la Agenda 21.

En tercer lugar analiza, la gestión de los residuos desde su dimensión internacional. En cuarto lugar, se presenta el régimen jurídico en el ámbito regional, para lo cual se analizan algunos acuerdos entre países a escala subregional, que tratan temas relativos a la protección del medio marino y a la contaminación desde fuentes marinas o terrestres.

Finalmente, se realiza una breve descripción sobre la gestión de residuos en la Unión Europea, seguido de un breve análisis de la normativa en el tema de desechos en los países centroamericanos, tema de vital importancia, para la protección del ambiente, habida cuenta de la correspondiente coordinación que debería existir entre las políticas ambientales, económicas, industriales y territoriales que engloba el quehacer de un Estado y sus relaciones internacionales. El capítulo concluye con un tema relacionado con la gestión de residuos.

1. Nociones Generales

Uno de los problemas ambientales más serios de la sociedad moderna lo constituye, sin lugar a duda, la producción de residuos o desechos.[1] El problema no es nuevo, sino un producto del aumento continuo de la población, su concentración en grandes centros urbanos y el desarrollo industrial que ocasionan día a día más problemas de contaminación al ambiente.[2]

La contaminación ambiental se da por la presencia de sustancias (basura, pesticidas, aguas sucias) extrañas de origen humano en el ambiente, cuando dichas sustancias se vierten en ríos y mares, se acumulan en vertederos clandestinos y producen un serio impacto sobre el paisaje, la flora y la fauna del lugar.

1.1 Definición

Para darle un manejo apropiado a la eliminación de los desechos es importante responder a la pregunta: ¿Cuándo una sustancia se puede considerar desecho, y cuándo esa sustancia es un producto? Las respuestas a estos interrogantes están determinadas por las obligaciones del productor o el procesador de una determinada sustancia.

La experiencia diaria muestra que muchas veces los desechos se originaron en actividades, que escapando de las obligaciones legales, no cumplen con las disposiciones en materia de desechos. No es fácil dar respuesta apropiada a estas preguntas. El que una sustancia sea considerada desecho o producto depende de la situación particular de cada una de ellas; la misma sustancia

para una empresa puede ser considerada desecho o producto, por lo que no es posible llevar a cabo una lista sencilla de sustancias, haciéndose necesario estudiar cada una en particular.

La directiva de la Comunidad Económica Europea (CEE) del 15 de julio de 1975, cuyo fin es proteger la salud humana y el ambiente de los efectos causados por la recolección, transporte, tratamiento y almacenamiento de los desechos, define desecho de la siguiente manera: "cualquier sustancia u objeto que sea desechada por su propietario, se intente desechar o sea requerido desechar".[3] Del análisis de esta definición se distinguen tres elementos:

- Alguna sustancia o algún elemento;
- Para desechar;
- Intención, obligación, acto.

En la legislación ambiental europea, el término desecho ha sido definido como toda sustancia u objeto que se requiere desechar. Esta definición es paralela a la contenida en varias leyes, como por ejemplo, el artículo 1 de la Ley Francesa 75-960 del 15 de julio de 1975 que dispone "cualquier objeto que es abandonado sin cuidado de su propietario". En cuanto a la definición de residuo, ésta va a depender de su naturaleza, utilidad, del ente generador, o de su manejo. En Costa Rica, el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios 27378-S, del 9 de octubre del 1998, define Desechos como: "Sustancias u objetos muebles, sin uso directo, cuyo propietario requiere deshacerse de ellos o es obligado según las leyes nacionales". Por su parte, el Reglamento sobre Manejo de Basuras 19049-S del 7 de julio de 1989, también de Costa Rica, señala como desecho, a cualquier producto deficiente, inservible o inutilizado que su poseedor destina al abandono o del que desea desprenderse. Ambas definiciones contienen elementos subjetivos como es la intención de deshacerse de algo. Se advierte entonces que las definiciones y clasificaciones de desechos son muy diferentes de un país a otro, y esto genera problemas para su control y respecto a movimientos transfronterizos.

El problema de los desechos aparece con la era industrial y con el crecimiento de la población humana. En la Europa pre-industrial los desechos eran consumidos en parte por animales domésticos, otros eran utilizados como abonos y fertilizantes para la agricultura, y algunos de los metales eran reciclados. Hoy, el constante incremento de desechos ha venido a crear una gran preocupación. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), el total de los desechos producidos en 1990 en los países de la Unión Europea, fue de nueve billones de toneladas, incluyendo más de 300 millones de toneladas de desechos peligrosos.[4]

Los desechos domésticos e industriales, se añade la agricultura, las minas y las dragas, Europa produce más de dos billones de toneladas de desechos al año, lo que quiere decir 65 toneladas por segundo y estas cifras van en aumento. Alemania, Francia, Inglaterra e Italia producen el 85 % del total del volumen de desechos, y el 78 % de las sustancias peligrosas, mientras Irlanda, Dinamarca, Portugal, Grecia y España juntas, contabilizan el 5 % del total del volumen y el 4 % de sustancias peligrosas.[5]

Las sustancias antes mencionadas no incluyen las emisiones y los vertidos; las sustancias abandonadas también pueden ser transformadas en humo por medio de la incineración, o desechar líquidos que se disuelven en agua.

Casi siempre o usualmente el término "desecho" se refiere a desechos sólidos, no incluyendo líquidos o emisiones de gas. El origen de los desechos se da por su tratamiento. Existe una diferencia entre los desechos domésticos que son recolectados en los vecindarios y los desechos industriales, desechos agrícolas y desechos médicos. En todos los casos los desechos pueden ser peligrosos o no.

La caracterización de peligrosidad depende de ciertos criterios como las actividades de donde provienen (desechos médicos, compañías farmacéuticas, herbicidas), sustancias que contienen desechos (arsénico, mercurio, cadmio, plomo y sus derivados), y características de los desechos (inflamables, tóxicos, corrosivos). En 1988 Europa desarrolló un código de identificación para proveer un sistema de clasificación apto para describir cuáles desechos pueden ser considerados como peligrosos.

El código hace referencia a 6 criterios:

- Razones por las cuales el material fue destinado a desecharse;
- Tipos genéricos y potenciales de su peligrosidad;
- Componentes;
- Características peligrosas;
- Actividades que los generan;
- Operaciones de desecho.[6]

De esa manera, se creó una nomenclatura para los desechos que viene a proveer listas de referencia que facilitan la implementación de políticas.

1.2 Clasificación

No existe unanimidad respecto a la forma en la cual se pueden clasificar los desechos. En este capítulo se utiliza la clasificación que realiza el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios de Costa Rica, que hace referencia a dos tipos: Desechos Especiales y Desechos Ordinarios.

Desechos Especiales: son sólidos, gases, líquidos fluidos y pastosos contenidos en recipientes, que por su reactividad química, característica tóxica, explosiva corrosiva, radiactiva u otro, o por su cantidad, causan daño a la salud y al ambiente.[7]

Para Ramón Martín Mateo, los residuos especiales constituyen una subcategoría de residuos, normalmente procedentes de la industria, cuyas características físicas, químicas u orgánicas suponen una grave amenaza para el ambiente y la vida que en él se desarrolla, obligado por ello a extremar las medidas de protección.[8]

Este tipo de desecho por sus características necesita de un manejo y control adecuado o especial, manejo que va desde su generación hasta su disposición final, es decir en todas las etapas del ciclo de vida de estos productos, en la producción, formulación, uso y disposición. De allí la necesidad de un tratamiento integral "desde la cuna a la tumba".

Según su procedencia se pueden agrupar a los residuos especiales en agroindustriales, cuerpos de animales, de establecimientos de salud, domésticos peligrosos, emanaciones gaseosas, radiactivos, industriales ordinarios y residuos industriales peligrosos.[9]

Desechos Ordinarios: son sólidos,[10] gases, líquidos fluidos y pastosos que no requieren de tratamiento especial antes de ser dispuestos. De acuerdo con su tipo y procedencia, se agrupan en desechos domésticos y similares, escombros y lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales domésticas o similares.

La inadecuada disposición final de los desechos, ya sean especiales u ordinarios, constituye un serio problema, para el cual es urgente establecer y regular los mecanismos necesarios, a fin de prevenir que una mala disposición traiga con sigo serios problemas para la salud y el medio.

1.3 Reglas para la Administración de Desechos

El objetivo de estas reglas es la eliminación de desechos sin causar daño a la salud humana, sin crear riesgos al medio ambiente como el agua, el aire, la tierra, flora y fauna, sin crear ruidos u olores y que dicha eliminación se produzca dentro de los países.

Los desechos sólidos han sido eliminados siguiendo diferentes métodos, tales como la descarga en depósitos, en los océanos o lagos, o incineración. Todas estas opciones crean descontento entre vecinos[1] y autoridades encargados de proteger el ambiente. Afortunadamente, existen otros métodos ecológicos para manejar desechos como la reutilización o el reciclaje que han llevado a una reducción de las cantidades de desechos producidos.

Por tratamiento se entiende el conjunto de operaciones encaminadas a la eliminación de desechos. El Reglamento costarricense sobre el manejo de Basuras 19049-S del 7 de julio de 1989, señala como tratamiento al proceso de transformación física, química y geológica de los residuos sólidos para modificar sus características o aprovechar su potencial, y en el cual se puede generar un nuevo residuo sólido de características diferentes.

En algunos países la eliminación de desechos es objeto de un marco de legislación a nivel nacional (el caso de la Ley Alemana de 1972 en desechos, modificada en 1977; la Ley Francesa de 1975; la Ley Italiana de 1982; la Ley de Luxemburgo de 1980 y la Ley de Holanda de 1977). En otros casos los principios de regulación legal de desechos forman parte de una ley general de protección ambiental (la Ley Federal Suiza de Protección Ambiental del 1 de enero de 1985, artículos 30-32).[11]

Varias legislaciones Europeas tienen una fuerte tendencia hacia la descentralización. La Ley del Reino Unido La Ley sobre contaminación de 1974, requiere a las autoridades preparar planes para la eliminación de los desechos ; la Ley de Holanda de 1977 delega la coordinación de los procedimientos de eliminación a las provincias, mientras la recolección de estos desechos es responsabilidad de las autoridades municipales.

El principio fundamental es que los desechos deben ser permanentemente controlados por las autoridades designadas. Estas autoridades deben establecer planes que cubran los tipos y cantidades de desechos a eliminar, sitios apropiados para la eliminación y condiciones para hacerlo. Cada quien deberá asegurarse la eliminación de los desechos, o el envío a colectores públicos o privados o, el envío a plantas de tratamiento (según los artículos 6 y 7). Las plantas de tratamiento deben obtener autorización específica de acuerdo a los tipos y cantidades de desechos a tratar y seguir las precauciones y los requerimientos técnicos.[12] El principio

"contaminador-pagador" que se traduce en que el costo de la eliminación de los desechos corresponde a quien los genera.

Todas las regulaciones Europeas, tanto de la Unión Europea como de las legislaciones nacionales establecen especialmente un tratamiento estricto para tóxicos y desechos peligrosos de acuerdo con la Directiva del 20 de marzo de 1978. Estos desechos tienen que ser almacenados, tratados y eliminados solamente por las instalaciones, establecimientos o empresas que hayan obtenido una autorización especial. Las operaciones de eliminación deben ser supervisadas por las autoridades designadas para este propósito.

La eliminación de los desechos radiactivos es generalmente regulada por textos especiales. La razón es que estas sustancias pueden ser particularmente peligrosas por sus efectos y persistencia en el medio. La regulación de desechos nucleares está basada en gran parte en los textos internacionales concernientes a los movimientos transfronterizos. La administración, almacenaje y eliminación de estos desechos radiactivos en el territorio de los Estados se encuentra regulada por la legislación nacional.[13]

1.4 Métodos para la Eliminación de Desechos

Los diferentes métodos utilizados para la eliminación de los desechos pueden provocar efectos en el ambiente y necesitan, por lo tanto, de la elaboración de reglas específicas. Entre algunos de los sistemas de tratamiento que pueden utilizarse, según la legislación costarricense, se encuentran los siguientes:

- Eliminación *in situ* de los residuos domésticos: consiste en la trituración de los residuos que luego son eliminados por el sistema de alcantarillado. Este sistema exige la coordinación con el dispositivo de alcantarillados y tratamiento de aguas residuales;
- Depósito a cielo abierto: este es el sistema más negativo, y desgraciadamente el más utilizado por ser económico. Conlleva una serie de riesgos sanitarios como la contaminación de aguas subterráneas y contaminación atmosférica;
- Incineración: los residuos son quemados en plantas de combustión adecuadas. El calor es aprovechado en la generación de energía y en el secado de los lodos de las plantas de tratamiento de aguas residuales. Sin embargo, el sistema es caro y puede generar problemas de contaminación atmosférica;[14]
- Relleno sanitario: es la técnica mediante la cual diariamente los desechos sólidos se depositan, esparcen, acomodan, compactan y cubren empleando maquinaria. Su fin es prevenir y evitar daños a la salud y al ambiente, especialmente por la contaminación de los cuerpos de agua, de los suelos, de la atmósfera y posibles daños a la población al impedir la propagación de artrópodos y roedores.[15]

Algunos de los principales métodos utilizados en los países Europeos son los siguientes:

Vertederos:
Esta forma de eliminación es la más antigua, casi el 60 % de los desechos domésticos son eliminados en vertederos. Los vertederos son particularmente peligrosos debido a que el agua de lluvia y el anegamiento puede causar que el material tóxico se mezcle con agua.

Como ejemplo de esto está el accidente de la Fábrica Sandoz en noviembre de 1986. Por motivo de un incendio en un vertedero de desechos químicos se utilizaron grandes cantidades de agua por parte de los bomberos, las cuales transportaron al Río Rin, causando una seria contaminación de sustancias químicas luego absorbidas por las aguas subterráneas y que persistieron durante muchos años.

La primera condición para establecer instalaciones de desechos es tener conocimiento del lugar, así como un estudio de impacto ambiental tomando en cuenta las particularidades hidrográficas y geológicas del lugar. En este sentido, la Circular Ministerial de Francia del 22 de enero de 1980 establece tres categorías de sitios que pueden recibir desechos.

La primera categoría es una tierra impermeable que no permita la filtración de sustancias; la segunda es la permeabilidad limitada y la tercera completamente permeable. Dependiendo del tipo de desecho, éstas serán depositadas en el sitio que le pertenece según su categoría particular.[16]

Similarmente, Italia establece categorías y subcategorías de desechos, de acuerdo a su naturaleza. Las normas para la construcción, funcionamiento y eliminación de residuos son inscritas en la licencia enviada al operador.

En algunos países los lugares de eliminación de desechos, principalmente industriales contienen sustancias tóxicas y peligrosas que han sido abandonadas a menudo en áreas desconocidas, es importante conocer estos sitios, inventariarlos y prepararlos para una inspección regular conducida por las autoridades. La limpieza de los lugares donde hay contaminación es muy onerosa. Los Países Bajos se han visto obligados a demoler varias casas construidas en lugares de eliminación de tóxicos.

La Convención Europea en materia de responsabilidad por daños al ambiente derivados de actividades peligrosas (Lugano, 21 de junio de 1993) contiene importantes disposiciones al respecto. Declara que el operador de un vertedero es responsable por el daño causado por los desechos depositados permanentemente hasta el momento en que el daño ocurra.

Incineración:
La incineración es utilizada para eliminar desechos domiciliarios o "desechos especiales", tal es el caso de las sustancias químicas. En el caso de los desechos domiciliarios, la operación sirve para reducir considerablemente el volumen de desechos y produce energía, pero por otro lado estos residuos a menudo contienen materiales tóxicos. En el caso de "desechos especiales" como las dioxinas, la incineración es a veces el único método de eliminación, siendo el problema principal la contaminación del aire. Para prevenir esto se requiere una avanzada tecnología, considerable investigación e inversión económica, así como un riguroso monitoreo de las instalaciones y su funcionamiento.

A partir de los años ochenta, la opinión en relación con la utilización de la incineración como método de eliminación ha cambiado, pues los instrumentos internacionales, como los del Mar del Norte y del Atlántico del Noreste, tienden a reducir o eliminar la práctica de la incineración en el mar. En 1988, los Estados Parte del Convenio de Londres, mencionado en la Sección 3.3 de este Capítulo, aceptaron minimizar o reducir de manera significativa la incineración, con el fin de eliminarla a fines de 1994.[17]

Inmersión en agua:
La inmersión de los desechos en el mar está regulada por tratados analizados más adelante. La inmersión de desechos radiactivos en el agua está prohibida por el Convenio de Londres.

Reutilización de los desechos:
En las recomendaciones de ciertas organizaciones internacionales como la OCDE, se habla de reutilización de ciertos desechos como los contenedores de bebidas. Algunos países han introducido obligatoriamente el reciclaje o reutilización de empaques previamente identificadas (Decreto de Suiza del 22 de agosto de 1990 sobre los empaques de bebidas y la Ley de Dinamarca de 1978 sobre reutilización de desechos). Estos contenedores son consignados al vendedor quien debe aceptar otro como retorno. Los contenedores hechos de plástico o PBC, son prohibidos por no ser reciclables.

Reciclado:
La diferencia entre reusar y reciclar desechos viene del principio de que no cambia la naturaleza del objeto; es decir, cuando se reciclan los desechos se generan nuevos productos. Uno de los materiales que se recomienda reciclar son los papeles.

Otro ejemplo muy diferente al caso del papel es la recuperación y reciclaje de aceites usados. En el pasado estos aceites eran a menudo quemados, generando contaminación del aire. También una significativa cantidad de aceite de motor era descargada en la tierra y en el agua. La Directiva de la Comunidad Europea del 16 de junio de 1975 invita a los Estados miembros a dar prioridad al tratamiento de aceites usados. Este tratamiento o reciclaje de aceites se ve reflejado en una apreciable reducción de la importación de combustible.[18]

El método más adecuado para resolver el problema de los desechos es producir la menor cantidad posible. La mayoría de Estados Europeos se ha movido en esta dirección. El foco primario son los materiales de empaque en el Oeste de Europa.

La acción más importante en este sentido fue adoptada por Alemania, en el marco de la estrategia para reducir desechos, adoptada en 1986. Uno de los principios fundamentales es que el productor de los empaques está obligado a tomarlos de nuevo en aplicación del principio "contaminador - pagador", asumiendo los productores el costo de la eliminación de los desechos.

El reciclaje y reutilización de los residuos en nuevos productos o como materia prima de algunos procesos, pueden considerarse como una de las alternativas para reducir la contaminación del ambiente por la gran cantidad de residuos arrojados al mismo, sin el tratamiento adecuado.

Los residuos de cualquier tipo que sean, y en cualquier país del mundo, son un grave problema de contaminación ambiental que debe ser atacado desde sus orígenes, mediante una educación efectiva de los diferentes estratos sociales. Por lo tanto, se debe educar a la población respecto de la utilización de disposiciones finales de residuos que sean más amigables con el ambiente.

1.5 Movimiento Transfronterizo de Desechos

Uno de los problemas más importantes que enfrentan las normas ambientales es el movimiento de desechos, en particular los peligrosos a través de las fronteras. Varios países

encuentran dificultad para localizar nuevos sitios destinados a la eliminación de desechos y no les es fácil construir nuevas instalaciones de tratamiento. La solución más fácil y menos costosa termina siendo el envío de estos desechos a otros países.

En algunos casos, por razones económicas y técnicas el tratamiento de clases específicas de desechos por otro país es apropiado. La Comunidad Internacional adoptó la Convención sobre el Movimientos Transfronterizo de Residuos Peligrosos en Basilea el 22 de marzo de 1989. La convención incluye una definición de desechos tóxicos y peligrosos y establece principios para su aplicación, tema que será desarrollado más adelante.

1.6 Medio Ambiente Delicado[19]

Hay ambientes naturales, que por sus condiciones se consideran delicados y constituyen un desafío especial para la ubicación de instalaciones para el manejo de residuos peligrosos. La ubicación de instalaciones en ciertas áreas, debido al suelo, el terreno, el agua, o las condiciones climáticas, puede presentar riesgos considerables de liberación de residuos y de posible exposición para los seres humanos y para la ecología. Los lugares que constituyen ambientes delicados son, entre otros; Planicies Aluviales, Terrenos Inestables, Humedales, Aguas Subterráneas y Zonas Sísmicas.

Además de estos factores técnicos de localización, existen preocupaciones sociales sobre la ubicación de este tipo de instalaciones, como la población que habita y trabaja en los alrededores de las instalaciones. Además, se debe considerar a los hospitales y escuelas ya que estos pueden ser más difíciles de evacuar en caso de derrame de residuos peligrosos. Por esta razón, muchos estados requieren que las instalaciones para manejo de residuos peligrosos estén ubicadas a una distancia prudente de áreas densamente pobladas, hospitales, escuelas, o prisiones.[20]

Las Planicies Aluviales son terrenos sometidos a inundaciones periódicas. Son habitualmente tierras bajas a lo largo de ríos, arroyos, lagos, y océanos. Por lo tanto, no son aptos para la ubicación de instalaciones para el manejo de residuos, sobre todo si son peligrosos.

Los humedales son áreas anegadas que incluyen el hábitat de especies. Son áreas sumamente delicadas consideradas como uno de los ecosistemas más productivos del mundo. Cualquier residuo peligroso que se derrame en humedales puede esparcirse rápidamente por medio de aguas subterráneas y superficiales; la eliminación de los sedimentos contaminados puede ser muy costosa e incluso destruir el humedal. De igual forma, la eliminación de la contaminación de las aguas subterráneas por desechos peligros, puede ser muy difícil y costosa.[21]

Por último, la construcción de instalaciones para el manejo de desechos peligrosos, en zonas sísmicas y terrenos inestables también resulta inadecuado por las consecuencias ambientales y para la salud de las personas, que se puede dar si se producen derrames o escapes accidentales o por las condiciones del terreno.

2. Bases para la Acción Nacional e Internacional en el Tema de Desechos

Aunque la gestión de desechos es un tema eminentemente nacional, en el sentido de que cada país debe de velar por la adopción de normas de disposición y tratamiento, no puede dejarse

de lado la dimensión internacional de esta problemática que se relaciona con cuestiones relativas al movimiento y comercio transfronterizo, desechos en el mar y desechos en los espacios mas allá de las jurisdicciones de los Estados.

También es importante señalar que el interés por la protección del ambiente, surge en el momento mismo en que las sociedades comienzan a comprender que su propia capacidad de alterar el ambiente puede derivar en consecuencias negativas para su propia existencia. Pronto se comprendió que el contaminar un río o talar un bosque podría traer más desventajas que beneficios. También se entendió que la protección de medio ambiente requería de una participación conjunta de todos los actores internacionales, pues no era suficiente tratar de protegerlo de forma individual.

2.1 La Conferencia de Estocolmo

La Declaración de Estocolmo fue adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972. Reconoce la importancia del medio humano natural y artificial para el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, así como la necesidad de proteger y mejorar el medio como un deseo de los pueblos y un deber de los gobiernos.

La Conferencia obedeció a la necesidad de contar con un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos de una motivación y orientación para el mejoramiento y preservación del ambiente, denunciando la existencia de pruebas del daño causado por el hombre en diversas regiones del planeta, como la contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos, así como grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera, destrucción y agotamiento de recursos no renovables y graves deficiencias nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio que él mismo ha creado y en el cual se desarrolla. Dentro del elenco de principios que contiene dicho documento, son de gran importancia para el tema de este capítulo, los principios 6 y 7.[22]

En el Principio 6 se establece que deberá ponerse fin a la descarga de sustancias toxicas o de otras materias y a la liberación de calor, cantidades y concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no causen daños graves irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación. Más concretamente, establece el Principio 7, el deber de los Estados de tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por medio de sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar.

También se establecen principios relativos a la responsabilidad e indemnizaciones por daños causados en el territorio de otros Estados. Así, el Principio 21 indica que de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.[23]

El Principio 22 establece el deber de los Estados de cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción.[24]

2.2 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1992, se retoma el tema de la contaminación, estableciéndose como objetivo una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas con el fin de proteger los intereses comunes, la integridad del ambiente y el desarrollo mundial. Se desarrolla una serie de principios relativos a la responsabilidad así como al consentimiento informado previo.

Se reconoce la soberanía de los Estados para utilizar sus propios recursos En el Principio 2, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, de acuerdo a sus propias políticas ambientales y de desarrollo, así como la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.[25]

Al igual que en la Declaración de Estocolmo, se incluye un principio relativo a la responsabilidad de los Estados de contaminar el territorio de otros Estados, al establecer en el Principio 13, el deber de los Estados de desarrollar la legislación nacional relativa a la responsabilidad y a la indemnización respecto de las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida, en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización sobre los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, o en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

En los Principios 18 y 19 se establece la obligación de los Estados que transporten materiales o desechos peligrosos por mar y que eventualmente podrían causar contaminación en las aguas de otros Estados como consecuencia de un accidente, así como de los desastres naturales. Se establece en el primer caso el deber de los Estados de notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados.

La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados. En el caso del Principio 19, se establece el deber de los Estados de proporcionar la información pertinente, y notificar previamente y en forma oportuna, a otros Estados que pueden resultar afectados por las actividades que puedan tener efectos ambientales transfronterizos adversos y deberán celebrar consultas con esos Estados en forma temprana y de buena fe.

2.3 Agenda 21

La Agenda 21 viene a desarrollar en forma más concreta los principios enunciados precedentemente. Se considera el medio marino incluidos los océanos, todos los mares y las zonas costeras adyacentes como un conjunto y que a la vez constituye un componente esencial de sustento de la vida, así como un valioso recurso para lograr un desarrollo sostenible.

Por su parte el derecho internacional establece los derechos y las obligaciones de los estados, proporcionando las bases de dicha protección, así como del desarrollo sostenible

del medio marino y costero. Lo anterior requiere de nuevos enfoques de ordenación y desarrollo del medio marino así como de las zonas costeras tanto en los planos nacional, subregional, regional y mundial, los cuales deberán integrarse y orientarse hacia la previsión y prevención, cuya ejecución por parte de los países en desarrollo estará condicionada por sus respectivas capacidades tecnológicas y financieras.[26]

La importancia de la zona costera se define por los diversos hábitat que contiene, base de la producción para los asentamientos humanos, desarrollo y subsistencia local (Capítulo 17) debido a que un gran porcentaje de la población mundial vive a menos de 60 metros de la costa. Asimismo, los recursos costeros son de vital importancia para muchas comunidades locales e indígenas.

La zona económica exclusiva constituye una importante área marina en la cual los Estados se encargan del desarrollo y la conservación de los recursos naturales para beneficio de sus pueblos, constituyendo para los pequeños Estados insulares las zonas de mayor disponibilidad para las actividades de desarrollo. No obstante los esfuerzos que se están realizando tanto a nivel nacional, subregional, regional y mundial, la manera actual de dirigir la ordenación de los recursos marinos y costeros no ha permitido, en la mayoría de los casos, lograr un desarrollo sostenible, degradándose y erosionándose en forma acelerada los recursos costeros y el medio ambiente en varias regiones del mundo.

Ante este panorama, se requiere que los Estados ribereños se comprometan a establecer una ordenación integrada a fin de lograr un desarrollo sostenible de las zonas costeras y del medio marino promoviendo el desarrollo y la aplicación de métodos, tales como la contabilidad de los recursos en el plano nacional, que reflejen los cambios de valor resultantes de los distintos usos de las zonas costeras y marinas, teniendo en cuenta la contaminación, la erosión, la pérdida de recursos y la destrucción de los hábitat. También deberán aumentar su capacidad de reunir, analizar, evaluar y emplear información para la utilización sostenible de los recursos, así como estudios de impacto ambiental de las actividades que afecten a las zonas costeras y las zonas marinas.[27]

Es necesaria la cooperación y coordinación en los planos internacionales y regionales a fin de apoyar y complementar los esfuerzos nacionales de los Estados ribereños con el objeto de promover la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y las zonas marinas, esto mediante la elaboración de sistemas de observación de las costas, investigación y gestión de la información que sean necesarios, permitiendo el acceso a los países en desarrollo a tecnologías y metodologías ecológicamente inocuas para el desarrollo sostenible de dichas zonas, así como transferir dichas tecnologías y metodologías a los países en desarrollo.

No obstante la importancia del medio marino, este requiere de acciones para su protección dada la degradación a la que está expuesto por una amplia variedad de factores. Las fuentes de degradación terrestres constituyen el 70% de la contaminación marina, mientras que las actividades de transporte marítimo y los vertimientos en el mar representan el 10% cada una. Estos contaminantes, que constituyen la mayor amenaza para el medio marino se pueden clasificar de acuerdo con su importancia tanto a nivel nacional o regional de la siguiente manera:

- Aguas residuales;
- Nutrientes;

- Compuestos orgánicos sintéticos;
- Sedimentos;
- Basura y materiales plásticos;
- Metales;
- Radionucleídos;
- Petróleo;
- Hidrocarburos aromáticos policíclicos.

Muchas de las sustancias contaminantes que provienen de fuentes terrestres son de interés particular para el medio marino, puesto que se caracterizan simultáneamente por su toxicidad, persistencia y bioacumulación en la cadena alimenticia. Otras actividades terrestres también pueden contribuir a la degradación del medio marino. Este es el caso de:

- Los asentamientos urbanos;
- La construcción de infraestructura costera;
- La agricultura;
- La silvicultura;
- El desarrollo urbano;
- El turismo;
- La industria.

Constituye también fuente de contaminación marina el transporte marítimo y las actividades marinas. Según la Agenda 21, aproximadamente 600.000 toneladas de petróleo son vertidas en los océanos cada año como consecuencia de la actividad del transporte marítimo, accidentes y descargas ilegales.

Se requiere de una estrategia de precaución y prevención para mitigar la degradación del medio marino. Para alcanzar ese objetivo, los Estados deberán proceder a la adopción de:

- Medidas de precaución;
- Evaluaciones de impacto ambiental;
- Técnicas limpias de producción;
- Auditorías ambientales;
- Reducción al mínimo de los desechos;
- Construcción y mejoramiento de las instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales;
- Criterios de ordenación cualitativos para la manipulación correcta de sustancias peligrosas;
- Reciclaje;
- Un enfoque amplio de los efectos nocivos procedentes del aire, la tierra y el agua;
- Mejoramiento de los asentamientos humanos en las costas;
- Ordenamiento territorial en las zonas costeras;
- Contaminación del mar procedente de fuentes terrestres.

2.4 Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible

Diez años después de haberse realizado la Conferencia de Río, las autoridades ambientales se reunieron para determinar tanto los avances a la Agenda 21, así como su correcta implementación, sin olvidar la necesidad de revaluar los principios establecidos y los problemas que han surgido en la última década en torno a su aplicación.

En materia de desechos se continúa con la idea de reducir al mínimo los efectos adversos para el ambiente y aumentar el rendimiento de los recursos. De esta manera se estimó esencial, durante la Cumbre, evitar la producción de desechos o bien reducirla al mínimo, aumentando para ello la reutilización, reciclaje y empleo de materiales alternativos.

De esta manera se reafirma el compromiso, asumido en la Agenda 21 de utilizar de manera racional los productos químicos y desechos peligrosos para contribuir al desarrollo sostenible, protegiendo tanto la salud humana como el medio ambiente. Principalmente se pretende lograr que para el año 2020 los productos químicos que se utilicen o produzcan sigan procedimientos de evaluación de riesgos así como de gestión de riesgos, tomando en cuenta el principio 15 de la Declaración de Río.

Para lograr la minimización de efectos adversos que implican los productos químicos y los desechos peligrosos se estableció en esta Cumbre que se promueva a la ratificación y aplicación de instrumentos internacionales, específicamente el Convenio de Rotterdam para la aplicación del consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional y al Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes.

Igualmente se estableció la elaboración de un enfoque estratégico de productos químicos (antes del 2005), así como alentar a los países para que apliquen sistemas de clasificación y etiquetado de productos químicos (se espera que entre en vigor a más tardar en el 2008); fomentar asociaciones de colaboración para promover actividades encaminadas a mejorar la gestión ecológicamente racional de productos químicos y desechos peligrosos; promover iniciativas para prevenir el tráfico ilegal de productos químicos y desechos peligrosos y prevenir los daños que pudiera provocar ese movimiento transfronterizo, destacan como los acuerdos más importantes resultado de la Cumbre de Johannesburgo.[28]

3. Convenios Internacionales en Materia de Desechos

Los océanos, que cubren casi las tres cuartas partes de la superficie del planeta, contienen las nueve décimas partes de los recursos del agua y más del 97% de los seres vivos, por lo que constituyen parte esencial de la biosfera y consecuentemente influyen en el clima y afectan la salud y el bienestar de la humanidad, al punto tal que puede afirmarse que sin océanos no sería posible la vida en el planeta.

Los océanos constituyen un recurso económico vital para millones de personas, al proporcionarles medios de vida. Aproximadamente un 90 % del comercio internacional es transportado por mar y más de un 29 % de la producción mundial de petróleo proviene de los océanos. Otra fuente importante de ingresos para muchos países, lo constituye el turismo vinculado con el mar. Cada año se capturan en todo el mundo alrededor de 90 millones de toneladas de pescado, con un valor aproximado de 50.000 millones de dólares. Por su parte, el sector pesquero y la acuacultura generan trabajo a 36 millones de personas. En el plano científico, los océanos constituyen una fuente importante de estudio y descubrimientos científicos.[29]

A través de los siglos el uso de los océanos se ha regido por una doctrina de libertad. A mediados de los años sesenta los procesos tecnológicos en la navegación, la pesca y la exploración de los océanos, junto al aumento demográfico han venido a modificar en forma radical el acceso de la humanidad a los océanos, desencadenándose conflictos en relación con reivindicaciones contrapuestas sobre los mares y sus recursos y frente a la contaminación de los mismos.

3.1 Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar

El Derecho del Mar está inspirado en principios de universal reconocimiento y asentado en convenios internacionales de variada índole que, junto con la regulación de espacios oceánicos y los diversos usos que puede hacerse de ellos, está estructurado en disposiciones que buscan equilibrar el goce de los derechos y beneficios propios de la comunidad internacional, con un correlativo cumplimiento de deberes y obligaciones, de manera que exista un orden jurídico equitativo entre los intereses de todos los países.

El Derecho del Mar comprende, entre otras cosas, cuestiones relativas a las jurisdicciones marinas nacionales; de los espacios que constituyen patrimonio común de la humanidad, como son ciertos fondos marinos y oceánicos; de ejercicio del paso inocente de los buques, del alta mar y de la libertad de navegación en ella; de las normas de los buques mercantes y de los buques de guerra; del régimen jurídico de los estrechos utilizados para la navegación internacional; de la conservación y administración de los recursos vivos en alta mar; del derecho de acceso al mar de los estados sin litoral; de la libertad de tránsito; de la protección y preservación del medio marino; de la investigación científica; de la buena fe y abuso del derecho en el ejercicio de la navegación y el comercio marítimo.[30]

De allí que el Derecho del Mar, pueda conceptualizarse bajo una amplia perspectiva que incluya todo cuanto tenga relación con los espacios marinos. Durante nueve años, los representantes de más de 150 países, perfilaron los derechos y obligaciones nacionales. El resultado final fue la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, firmada en Montego Bay, que entró en vigencia en noviembre de 1994. Dicha Convención actualmente cuenta con una participación casi universal, de 138 estados partes, incluida la Unión Europea y 157 signatarios.

La Convención sobre el Derecho del Mar constituye uno de los instrumentos jurídicos más importantes del siglo XX. Concebida como un todo, reconociendo que todos los problemas del espacio oceánico están estrechamente relacionados entre sí y deben ser considerados conjuntamente, establece que los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo más allá de los límites de la jurisdicción nacional son "patrimonio común de la humanidad", que todos tienen derecho a utilizar y a la vez obligación de proteger. La Convención prevé la solución obligatoria de controversias, estableciendo el marco jurídico global para todas las actividades que se lleven a cabo en los océanos y los mares, conteniendo normas detalladas que regían todos los usos de los océanos y establecían los derechos y responsabilidades de los estados.[31]

3.1.1 Principales temas tratados por la Convención

- Los límites de las zonas marítimas (mar territorial, zona contigua, zona económica exclusiva, plataforma continental);
- Los derechos de navegación, inclusive por los estrechos utilizados para la navegación internacional;
- La paz y la seguridad en los océanos y mares;
- La conservación y la gestión de los recursos marinos vivos;
- La protección y preservación del medio marino;
- La investigación científica;
- Las actividades en los fondos marinos más allá de los límites de la jurisdicción nacional;
- Los procedimientos para la solución de controversias entre los Estados.

3.1.2 Protección y preservación de la vida marina

Hace apenas 50 años el mar era todavía en gran parte un espacio natural virgen. Hoy la contaminación, que en casi un 80% procede de actividades terrestres, constituye una amenaza para los océanos, sobre todo en las zonas costeras, que son las más productivas del mar. Estudios científicos revelan la amenaza de que la capacidad de regeneración de los océanos se vea superada por los niveles de contaminación que produce el hombre. Los signos de deterioro, resultan evidentes especialmente a lo largo de las costas muy pobladas así como en los mares cerrados y semicerrados.

La Convención determina la obligación y responsabilidad fundamentales de los Estados de proteger y preservar el medio marino, exigiéndoles que adopten las medidas necesarias para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino. Según el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, las tres mayores amenazas para los océanos del mundo son:

- La contaminación procedente de fuentes terrestres;
- La excesiva explotación de los recursos marinos vivos;
- La alteración o destrucción de los hábitat marinos.

3.1.3 Contaminación procedente de fuentes terrestres

La amenaza más grave para la salud del medio marino no proviene de los derrames de hidrocarburos ni del vertimiento de desechos en el mar, sino de las actividades humanas en tierra. Los desechos y escorrentías municipales, agrícolas e industriales introducen en el medio marino y costero agentes contaminantes, tales como aguas residuales, sustancias radioactivas, metales pesados, hidrocarburos, nutrientes, basuras y contaminantes orgánicos persistentes.[32]

Entre dichos contaminantes, las aguas de alcantarillado y las aguas residuales domésticas indebidamente tratadas constituyen uno de los peligros más graves para las zonas costeras. Las enormes cantidades de nutrientes contenidas en las aguas de alcantarillado resultan en extremo dañinas para el medio marino, ya que pueden producir un crecimiento excesivo de algas, en ocasiones tóxicas, destruir el medio muy fértil pero delicado de los arrecifes de coral, las lagunas y praderas de algas marinas provocando una disminución de la diversidad biológica. Las aguas de alcantarillado ponen en peligro la vida humana al contaminar los bancos de mariscos, las tomas de agua y las zonas de baño e introducen en las aguas costeras plásticos y otros desechos marinos poniendo en peligro la vida marina por enredamiento accidental, asfixia e ingestión.

Los aceites procedentes de fuentes terrestres, tales como los productos refinados del petróleo y sus derivados, resultan también nocivos para el medio marino, al que llegan por diversas vías y procedentes de varias fuentes, incluidas las descargas y emisiones de los pozos petrolíferos, las refinerías y las escorrentías industriales y agrícolas.[33] Esos aceites pueden ser ingeridos o absorbidos a través de la piel o las agallas resultando tóxicos para la vida marina al causar daños duraderos a la piel y las plumas de muchas especies marinas. También pueden resultar perjudiciales para la salud humana al hacer que los mariscos no sean aptos para el consumo así como, contaminar el aprovisionamiento de agua.

3.1.4 Explotación excesiva de los recursos vivos marinos

Actualmente los océanos son objeto de una explotación irracional. En muchas partes del mundo las capturas han alcanzado ya su nivel máximo (aproximadamente una cuarta parte de la población de peces está siendo objeto de explotación excesiva). La explotación excesiva de los recursos pesqueros amenaza el equilibrio y la viabilidad de todo el ecosistema marino, reduciendo el crecimiento económico y poniendo en peligro la seguridad alimentaria y los medios de vida de los habitantes de zonas ribereñas, sobre todo en países en desarrollo.

Se ha producido un incremento de las actividades pesqueras ilegales, no declaradas y no reglamentadas en alta mar tanto por parte de buques pertenecientes a Estados miembros de organizaciones regionales de gestión de la pesca, como también buques de Estados no miembros de dichas organizaciones. Otros factores que agravan la situación son el aumento del tamaño de las flotas pesqueras, la fuerte demanda de ciertos productos de la pesca junto a la ineficacia del seguimiento, control y vigilancia. Muchos estados ribereños, debido a lo limitado de sus recursos, carecen de medios para hacer aplicar medidas de conservación y gestión, siendo necesario entonces una acción a nivel nacional, regional y mundial.[34]

3.1.5 Alteración y destrucción de hábitat marinos

El aumento demográfico y las actividades económicas en zonas costeras amenazan en forma severa los hábitat marinos. Las actividades humanas relacionadas con la expansión urbana, tales como la construcción de puertos, marinas y defensas costeras, la explotación del petróleo y la minería, el turismo y las prácticas pesqueras destructivas perjudican los arrecifes de coral, las costas, las playas y los fondos marinos. Se afectan negativamente zonas donde se reproducen y alimentan especies marinas de importancia vital para la seguridad alimentaria mundial.

3.2 Programa sobre Mares Regionales del PNUMA

En su primera y principal acción regional, el PNUMA reunió a un grupo de trabajo compuesto por científicos y funcionarios para definir un plan de acción para el Mar Mediterráneo adoptado en su forma final en 1975, en Barcelona.

A partir de dicha acción, fueron establecidos 14 Planes de Acción Regional, que cubre el Mar Negro, el Gran Caribe, África Oriental, Asia Oriental, el Golfo Pérsico, el Mar Mediterráneo, el Pacífico Noroccidental, el Mar Rojo y el Golfo de Adén, Asia del Sur, el Pacífico Sudeste, el Pacífico Sur, África Occidental y Central, el Pacífico Nororiental y el del

Atlántico Sudoccidental Superior. Además, están vigentes tres acuerdos independientes similares entre países desarrollados en el mar Báltico, el Ártico y el Atlántico Nororiental. En total, más de 140 países participan al menos en un Plan de Acción Regional.[35]

Estos Acuerdos Regionales han permitido lograr que los gobiernos se esfuercen en la protección del ambiente, ya que a diferencia de los Convenios Ambientales Mundiales, estos convenios y planes de acción regionales suelen ser exhaustivos. Cubren cuestiones que abarcan tanto los desechos químicos y el desarrollo costero como la protección de los animales y los ecosistemas marinos.

Su enfoque geográfico limitado les permite canalizar las energías de una amplia gama de grupos de intereses, para solucionar una serie de problemas que básicamente están relacionados, dentro de los cuales podemos citar, entre otros, los ecosistemas y la diversidad biológica, las fuentes terrestres de contaminación, el transporte marítimo y la contaminación procedente del mar, el desarrollo costero y evaluaciones ambientales.

El PNUMA y las Secretarías de los Programas sobre Mares Regionales, durante los próximos años deberán colaborar con el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino de las Actividades Realizadas en Tierra (PAM).[36] El Programa de Acción Mundial de 1995 se estableció para intensificar los esfuerzos regionales y nacionales orientados a encontrar una solución a la más significativa amenaza a los mares regionales: el flujo de productos químicos, desechos humanos y otras materias procedentes de la atmósfera, los ríos y las actividades costeras. El objetivo principal del PAM es facilitar la realización de los deberes de los estados de conservar y proteger el medio marino así como apoyarlos en la toma de acciones. Si bien el Programa de Acción Mundial puede contribuir a las actividades y la coordinación a nivel regional, la realización de las metas de este Programa cuya Secretaría está en La Haya y administrada por el PNUMA, depende en gran parte de las actividades de los programas sobre mares regionales.[37] A nivel nacional el PAM proporciona un marco amplio y flexible para ayudar a los países a cumplir el deber de conservar y proteger el medio ambiente marino de diversas fuentes contaminantes. De esta manera los procesos nacionales se convierten en procesos cíclicos que permiten determinar progresivamente y afrontar las amenazas e impactos que sufren los entornos marinos y costeros. Para ello, y destinado a servir de orientación, se ha adoptado un Manual sobre el Desarrollo e Implementación de un Programa de Acción Nacional.[38]

3.3 Convenio de Londres

El Convenio Internacional sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, firmado en Londres, México, Moscú y Washington, el 29 de diciembre de 1972, (en vigencia desde 1975), define el vertimiento como "toda evacuación deliberada" en el mar de desechos y otras materias efectuadas desde buques, aeronaves, plataformas u otras construcciones en el mar, incluyendo también todo hundimiento deliberado en el mar de buques, aeronaves y plataformas.

Este Convenio es producto de la Recomendación 86 (c) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, en la que los gobiernos procuraron elaborar y hacer cumplir un instrumento general que reglamentara los vertimientos en el mar.[39] Para prevenir la contaminación marina por vertimiento,[40] el Convenio de Londres establece una

reglamentación que se ha convertido en clásica, que combina el mecanismo de autorización previa con el sistema de listas. Los desechos se agrupan según su peligrosidad en las llamadas lista negra contenida en el Anexo I, lista gris, Anexo II y lista verde, constituida por los demás desechos y materias que no recogen los anexos I y II. El convenio establece la prohibición de verter los desechos enumerados en el anexo I. Respecto de los que figuran en el anexo II, éstas se pueden verter contando con un permiso especial para cada operación por parte de la autoridad nacional competente. En el caso de los desechos no contenidos en dichos anexos, bastará un simple permiso general para todas las operaciones de vertido de una misma categoría de desechos, previo estudio de ciertos factores contenidos en el anexo III, siendo competentes para su ejecución un derecho/deber, según sea el caso para el Estado del pabellón, el Estado ribereño o el Estado del puerto.[41]

El Convenio prevé en casos de emergencia algunas excepciones, como por ejemplo, cuando el vertimiento es inevitable como consecuencia de un peligro para las vidas humanas y cuando el vertimiento parece ser el único medio de hacer frente a la amenaza, el artículo 5 señala el procedimiento en tales casos.

Las Partes en el Convenio de Londres han adoptado una serie de enmiendas para responder a las necesidades que se han ido presentando. Así, en 1978 se hicieron enmiendas sobre la solución pacífica de controversias. Ese mismo año, se adoptaron otras enmiendas para incluir entre las modalidades de vertimiento las operaciones de incineración en el mar, las que entraron en vigor en 1979. En 1980 se adoptaron enmiendas referidas a desechos de petróleo y otras en relación con las sustancias que puedan resultar perjudiciales por las cantidades que se viertan o que tiendan a reducir en forma sensible las posibilidades de esparcimiento.

En el año 1993, se modificaron los anexos a efectos de prohibir el vertimiento de desechos industriales, la incineración en el mar, y el vertimiento marino de todo tipo de desechos radiactivos, constituyendo éstas la primera etapa de un proceso general de revisión del Convenio de Londres, enmendado mediante el Protocolo de 1996 relativo al convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimientos de desechos y otras materias de 1972.[42]

El alcance geográfico del Protocolo se extiende a todos los mares, comprendidas tanto las aguas marinas como el lecho marino y el subsuelo del mismo, poniendo así fin a la vieja discusión en torno al significado del término "mar" en el marco del Convenio, que incluye ahora de forma clara el lecho y el subsuelo marino, a pesar de que se dice que no incluye los depósitos suprayacentes al lecho marino solamente accedidos por tierra.

En cuanto al alcance material del Protocolo, este incluye la regulación de los vertimientos y de la incineración en el mar, estableciendo en que la evacuación o el almacenamiento de desechos u otras materias que resulten directamente de la exploración, explotación y consiguiente tratamiento mar adentro de los recursos minerales del lecho del mar, o que estén relacionados con dichas actividades, no está cubierto por las disposiciones del Protocolo.

De acuerdo con el artículo 2, las Partes Contratantes adoptarán medidas eficaces para prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar, de desechos u otras materias, expresándose formalmente la obligación, de alcance global, de eliminar la contaminación, cuando ello sea posible.

Las obligaciones generales contenidas en el artículo 3 establecen que las Partes Contratantes aplicarán un "planteamiento preventivo", teniendo en cuenta que el que contamina debería, en principio, sufragar los costes de la contaminación y actuar de modo que no transfieran los daños o la probabilidad de causar daños de una parte del medio ambiente a otra, ni transformar un tipo de contaminación en otro, pudiendo las Partes además, adoptar individual o conjuntamente, medidas más rigurosas de acuerdo con el Derecho Internacional para prevenir, reducir y eliminar la contaminación del mar.

Como regla básica del Protocolo, las Partes prohibirán de forma total la incineración en el mar, así como el vertimiento marino de cualquier desecho u otras materias. No obstante existe una lista de excepciones contenida en el Anexo I, que corresponde al método de la llamada "lista inversa" y que incluye los siguientes desechos y materias:

- Materiales de dragado;
- Fangos cloacales;
- Desechos de pescado o materiales resultantes de las operaciones de elaboración del pescado;
- Buques y plataformas u otras construcciones en el mar;
- Materiales geológicos inorgánicos inertes;
- Materiales orgánicos de origen natural;
- Objetos voluminosos inocuos generados en instalaciones aisladas sin acceso práctico a otras opciones de eliminación.[43]

Los desechos y otras materias exceptuadas de la prohibición general pueden ser vertidos solo cuando haya sido eliminada la mayor parte del material que pudiese originar desechos flotantes o que de otra manera pudiese contribuir a contaminar, cuando el material no suponga un obstáculo serio para la pesca o la navegación y siempre que no contenga niveles de radiactividad superiores a las concentraciones mínimas. El vertimiento marino de esos desechos y otras materias requiere siempre de un permiso previo de la autoridad nacional competente, emitido en cumplimiento de los requisitos detallados en las pautas descritas en el Anexo 2.
La exportación de desechos y otras materias a otros países para someterlos a vertimiento o incineración en el mar está también prohibida. Esta disposición, contenida en el artículo 6, que es más estricta que la del régimen del Convenio de Basilea relativo a los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, se aplica a cualquier tipo de desechos y otras materias, incluyendo aquellas exceptuadas en la lista inversa del Anexo I, que se exporta a cualquier otro país, sea o no parte en el Protocolo, para vertimiento.

En cuanto a las disposiciones sobre "procedimientos para el cumplimiento", éstas asignan a la Reunión de las Partes Contratantes, a más tardar dos años después de la entrada en vigencia del Protocolo, la obligación de establecer esos procedimientos y mecanismos necesarios para evaluar y promover su cumplimiento.

Otro aspecto importante de señalar, es la contaminación del mar causada por hidrocarburos. Al respecto, existe una serie de acuerdos tales como:

- La Convención Internacional sobre la intervención en alta mar en caso de accidente que ocasiona o puede ocasionar una contaminación por hidrocarburos, 1969;

- La Convención Internacional sobre la asistencia, 1989;
- La Convención Internacional sobre la preparación, la lucha y la cooperación en materia de contaminación por hidrocarburos;
- La Convención Internacional para la prevención de la contaminación causada por buques, conocida como MARPOL 1973.

Esta última Convención es también producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano. Contiene una serie de reglas especiales de construcción y equipo para la prevención de la contaminación accidental, y las reglas sobre descargas autorizadas en el mar. Las reglas del convenio son diferentes dependiendo de si la zona marítima es una "zona especial" o no.

MARPOL se orienta a la minimización y eliminación de la contaminación procedente de los buques y considera varios aspectos:

- Anexo I: Hidrocarburos;
- Anexo II: Sustancias líquidas peligrosas transportadas a granel;
- Anexo III: Sustancias peligrosas transportadas en paquetes y bultos;
- Anexo IV: Aguas sucias;
- Anexo V: Basura producida por los buques.[44]

En cuanto, a este último anexo, la Convención establece que las naves y artefactos navales de bandera extranjera de un país que no sea Estado parte de MARPOL 73/78, podrán ingresar a aguas y puertos nacionales, si poseen certificados de prevención de la contaminación marina. Si no lo posee la autoridad marítima, previa inspección del equipamiento a bordo, determinará las condiciones bajo las cuales podrá ingresar.

Un punto importante de mencionar es que MARPOL establece un mecanismo de control de desechos, como es la Declaración de Residuos, sobre la cual señala que todas las naves, artefactos navales o plataformas sin importar sus características de construcción y diseño, llevarán a bordo una declaración de residuos de hidrocarburos, sustancias perjudiciales o nocivas, aguas sucias y basuras. Las naves están obligadas a comunicar a la autoridad marítima la cantidad y tipo de residuos que transportan y que fueron generados a bordo. Además, deben adelantar acciones de eliminación de desechos y residuos generados a bordo, antes de llegar a puerto o de ser entregadas mediante sistemas de purificación, trituración, incineración, compactación o selección.[45]

Se prohíbe en general toda descarga de hidrocarburos, aguas sucias y basuras en el mar desde las naves, artefactos navales o plataformas que operen en el medio marino. Sin embargo, la Autoridad Marítima permitirá efectuar ciertas descargas, tomando en cuenta el criterio de Zona especial y Zona nacional protegida, para prohibir o no dichas descargas.

Por último respecto a la eficacia de la aplicación de MARPOL, las estadísticas relacionadas con el nivel de hidrocarburos vertidos en los océanos, desde la entrada en vigor de la Convención en 1973, parecen ser alentadoras. Otro de los aspectos que han contribuido al éxito de la Convención es la exigencia de instalaciones adecuadas para la recepción de residuos.[46]

3.4 Convenio de Basilea sobre el Control de Movimiento Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación

El Convenio de Basilea regula los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos a partir de un conjunto de obligaciones generales que asumen sus Partes Contratantes. La obligación básica consiste en no permitir la exportación de desechos peligrosos y otros desechos a las Partes que hayan prohibido dicha importación, así como prohibir o no permitir la exportación de los mismos a los Estados que no hayan prohibido su importación, a menos que el Estado de importación preste su consentimiento por escrito a la importación de que se trate.[47]

En diversos países de América Latina está prohibido el ingreso al territorio nacional de desechos peligrosos, prohibición que se ha ido incluyendo en algunas Constituciones tales como las de Colombia de 1991, Paraguay de 1992 y Argentina de 1994.

El Convenio de Basilea exige, en los casos de movimientos transfronterizos entre Partes, que el Estado de exportación notifique por escrito, o exija al exportador que notifique por escrito, mediante la autoridad competente del Estado de exportación, a la autoridad competente de los Estados interesados cualquier movimiento transfronterizo de desechos peligrosos o de otros desechos.

El estado de importación debe responder por escrito al notificador consintiendo en el movimiento con o sin condiciones, rechazando el movimiento o pidiendo más información, debiendo el Estado de exportación abstenerse de iniciar cualquier movimiento transfronterizo hasta que haya recibido la correspondiente confirmación en forma escrita de que el notificador ha recibido del Estado de importación la existencia de un contrato entre el exportador y el eliminador, en el que se estipule que se deberá proceder a un manejo ambientalmente racional de los desechos en cuestión.

En cuanto a los estados de tránsito, éstos además de acusar recibo de la notificación al notificador, deben responder por escrito al notificador, dentro de un plazo de 60 días, consintiendo en el movimiento con o sin condiciones, rechazando el movimiento o pidiendo más información. Igualmente, el Estado de exportación deberá esperar el consentimiento escrito del Estado de tránsito antes de iniciar el movimiento transfronterizo.

En relación con los Estados que no son Parte, el Convenio de Basilea prohíbe que los Estados Parte exporten desechos peligrosos y otros desechos a Estados no Parte o los importen de un Estado no Parte. El Estado de exportación deberá notificar por escrito o exigir al generador o al exportador que notifique por escrito, mediante la autoridad competente del Estado de exportación, a la autoridad competente de los Estados interesados, sean Estados Partes o no, cualquier movimiento transfronterizo de desechos peligrosos o de otros desechos.[48]

El capítulo 20 del Convenio de Basilea establece las bases para promover y fortalecer la cooperación internacional en materia de gestión de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, incluyendo actividades de fiscalización y vigilancia, siendo necesaria la aplicación de un criterio precautorio. Se requiere además uniformar los criterios existentes para determinar los desechos peligrosos para el medio ambiente y establecer un sistema de vigilancia.

En cuanto a la responsabilidad, derivada del movimiento o transporte de materiales o desechos peligrosos, incluido el tráfico ilícito, que puedan causar daños a otros Estados, el Protocolo

sobre responsabilidad e indemnización por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, establece la obligación de los Estados de elaborar instrumentos jurídicos nacionales e internacionales relativos a la responsabilidad e indemnización respecto de las víctimas de contaminación y otros daños ambientales.

El Protocolo introduce los conceptos de Responsabilidad Objetiva y Responsabilidad Culposa en la aplicación del Convenio, así como lo relativo a medidas preventivas, culpa concurrente, conflictos con otros acuerdos de responsabilidad e indemnización, límites financieros, tribunales competentes, derecho aplicable, reconocimiento mutuo y ejecución de sentencias.

3.5 Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes

Los Contaminantes Orgánicos Persistentes (C.O.P.) son sustancias dañinas tanto para el ser humano como para su entorno debido principalmente a su permanencia extensiva en el ambiente (por largos períodos), a que son altamente tóxicos (causando severos daños) y a que es posible transmitirlos de generación en generación.[49]

Asimismo, tienen otras características tales como resistencia a los procesos de biodegradación y la facilidad de ser transferidos a los océanos por medio del aire, agua, suelo sin alterarse su composición original.[50]

Aún se encuentran bajo estudio sus impactos, pero entre los más reconocidos hasta el día de hoy se pueden mencionar cáncer, el descenso de población, los cambios de comportamiento, entre otros.

Basado en la necesidad de proteger la salud humana y el medio ambiente de los contaminantes orgánicos persistentes se adopta la Convención de Estocolmo, el 22 de mayo del 2001, y entró en vigencia para los países ratificantes el 17 de mayo de 2004. Nicaragua y Panamá firmaron en 2001, mientras que Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras lo hicieron en el 2002.

Es un documento necesario en la región, ya que según las características del Istmo el impacto de estos contaminantes es un gran riesgo: "Dado que en Centroamérica las metrópolis se encuentran cercanas a los litorales marítimos, en particular el del océano Pacífico, la contaminación de los cuerpos de aguas superficiales tiene un impacto significativo en las zonas marino-costeras."[51] Asimismo, en Centroamérica existe una gran parte de territorio cubierto por cuencas y como consecuencia se ha determinado después de una serie de investigaciones que "Una externalidad de las aglomeraciones urbanas y del desarrollo de actividades agropecuarias y agroindustriales ubicadas en zonas de recarga acuífera o cercanas a aguas superficiales, tanto de zonas urbanas como rurales, es la presencia de residuos de pesticidas y fertilizantes, que contribuyen a la contaminación de las cuencas".[52]

3.6 Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional

"Los plaguicidas tóxicos y otros productos químicos peligrosos causan la muerte o graves enfermedades a miles de personas por año. También envenenan el medio ambiente natural y provocan efectos dañinos en muchas especies de animales silvestres. Los gobiernos

empezaron a abordar este problema en la década de 1980, estableciendo un procedimiento voluntario de Consentimiento Fundamentado Previo (CFP). El CFP exigía de los exportadores que comerciaban en productos incluidos en una lista de sustancias peligrosas que obtuvieran el consentimiento fundamentado previo de los importadores antes de emprender sus operaciones."[53] Así es como se adopta el Convenio de Rotterdam sobre el Consentimiento Informado Previo, el 10 de setiembre de 1998, mismo que entra en vigor en febrero de 2004. En Centroamérica, Costa Rica lo firmó en el año 1999; El Salvador y Panamá lo ratificaron en los años 1999 y 2000, respectivamente.

El Convenio está dirigido a la promoción de la responsabilidad compartida además del esfuerzo conjunto de las Partes en el comercio internacional de productos químicos peligrosos. También tiene como objetivo facilitar el intercambio de información acerca de las características de esos químicos mediante un proceso nacional de adopción de decisiones acerca de importación y exportación.[54]

El Convenio le otorga a los países importadores la información y herramientas necesarias para identificar daños potenciales y así excluir productos químicos que no logren un manejo seguro. Si un país accede a importar productos químicos, el Convenio promueve su uso seguro a través de estándares de etiquetaje, asistencia técnica y entre otras formas de apoyo. Este Convenio está basado en un instrumento del PNUMA y FAO ya existente desde 1989. Este instrumento se aplica específicamente a los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos y a los plaguicidas extremadamente peligrosos[55] (22 plaguicidas y cinco productos químicos industriales).

3.7 Convenio de Bamako

El 29 de enero de 1991, once Estados africanos adoptaron un tratado que impedía que sus países fueran objeto o destinatarios de toda forma de comercio de desechos peligrosos. Se trata del Convenio de Bamako (Mali), auspiciado por la Organización de la Unidad Africana (OAU). Este convenio es muy significativo para el Caribe y otras regiones, dado que formula una primera respuesta regional al Convenio de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y de su Disposición.

Establece la prohibición de importar al continente africano un amplio espectro de desechos peligrosos, incluyendo desechos radiactivos o cualquier sustancia tóxica que haya sido proscrita, cancelada o rechazada para su registro, voluntariamente arrojada en el país de fabricación, por razones de salud humana o ambientales. Proscribe también, el vaciado al océano e incineración de desechos, exigiendo auditorías de generación de desecho e impone responsabilidades a los productores de desechos peligrosos.

El Convenio de Bamako contiene y utiliza el principio precautorio, al comprometer a los sectores políticos a adoptar e implementar enfoques de prevención y precaución de problemas de contaminación, como la entrega de sustancias que puedan causar daños a los seres humanos y al medio ambiente, sin que tener que esperar las pruebas científicas sobre tales daños.[56]

3.8 Desechos Nucleares

El desecho radiactivo es el material que incluye radisótopos que ya no tienen suficiente actividad, o bien se encuentran en una forma o estado tal que no pueden ser utilizados para ningún propósito válido.

Para el año 2000 la industria nuclear generó 201.000 toneladas de barras de combustible irradiadas (usadas) altamente radiactivas; si se incluyen los residuos líquidos y sólidos, los residuos de uranio y todo aquello con lo que han estado en contacto, el volumen es mucho mayor. Uno de los problemas es que el plutonio presente en los residuos permanecerá radiactivo por unos 240.000 años que equivale a 12.000 generaciones. Durante todo ese tiempo deberá ser aislado de todo organismo viviente y del agua, suelo y aire.

Ninguno de los cuarenta y cuatro países que poseen reactores nucleares tienen una solución al problema de los desechos, entre tanto los depositan, los entierran o son vertidos en los lagos y los océanos del mundo.

En los fondos oceánicos yacen en este momento decenas de miles de barriles con sustancias como plutonio, cesio y mercurio, resultado de décadas de uso del océano como vertedero de grandes cantidades de desechos. En la época comprendida entre 1956 hasta 1989, diversos barcos de guerra sufrieron accidentes, lo que dejó como consecuencia el hundimiento de ocho reactores nucleares completos, con todo su combustible y cincuenta armas nucleares los cuales se encuentran en el fondo de diversos mares del mundo.[57]

4. Instrumentos Regionales

Entre los acuerdos relevantes para Centroamérica se pueden mencionar el Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos 1992 (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), Convenio para la Protección y Desarrollo del Medio Ambiente Marino de la Región del Gran Caribe 1983 (incluye todos los países con territorios en el Caribe, incluyendo Norte, Centro y Sur América) y el Convenio para el Pacífico Nordeste de 2002, (México, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá y Colombia).

4.1 Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos

El 11 de diciembre de 1992 se celebró, en la Ciudad de Panamá, la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano. En esa ocasión se reunieron representantes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, conscientes de los daños irreversibles que pueden causar a la salud humana y a los recursos naturales el mal manejo o el manejo ilegal de desechos peligrosos hacia esa región, así como de la necesidad de emitir regulaciones que controlen eficazmente el movimiento transfronterizo de los mismos, siendo el ámbito de aplicación la región centroamericana, e incluye los desechos radioactivos sujetos a cualquier sistema de control internacional así como los resultantes de las operaciones normales de los barcos cuyo racionamiento estuviere también regulado por otro instrumento internacional.

Para el desarrollo de dicho acuerdo, se tomaron en cuenta las Pautas y Principios sobre Manejo Ambientalmente saludable de los Desechos Peligrosos adoptados por el Consejo Directivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en el Cairo, según resolución 14/30 del 17 de junio de 1987; la recomendación del Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Transporte de Sustancias Peligrosas (1957); la Carta de los Derechos Humanos; Instrumentos y Reglamentos adoptados dentro del Sistema de Naciones Unidas; artículos relevantes del Convenio de Basilea sobre control del movimiento transfronterizo de

desechos peligrosos y su eliminación, (1989), el cual permite el establecimiento de acuerdos regionales que pueden ser iguales o más restrictivos que las propias provisiones de ésta; el Artículo 39 de la Convención de Lomé IV relativo al movimiento Internacional de Desechos Peligrosos y Radioactivos; recomendaciones pertinentes formuladas por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la Comisión Centroamericana Interparlamentaria de Ambiente y Desarrollo (CICAD); y estudios y propuestas presentadas por Organizaciones Regionales e Internacionales.[58]

El Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos regula lo relativo a la prohibición de importación de desechos peligrosos hacia Centroamérica desde países que no sean parte de este Acuerdo. Establece disposiciones relativas a transporte proveniente de Estados no Partes, vertimiento en el mar de los desechos peligrosos, incluyendo su incineración en el mar y su eliminación sobre y bajo el lecho marino. Las Partes se comprometen en adoptar y aplicar un enfoque preventivo y precautorio a los problemas de contaminación, consistente en impedir la liberación en el ambiente de sustancias que podrían causar daño a los seres humanos o al medio ambiente, así como la adopción de métodos de producción limpia o bien mediante un enfoque relativo a emisiones permisibles o tolerables.[59]

El Acuerdo establece el compromiso de las partes de establecer normas específicas contra el tráfico ilegal, imponiendo sanciones penales para quienes participen en este tipo de actividades, así como la designación de una Autoridad Nacional por parte de cada Parte para dar seguimiento, actualización y aplicación al presente Acuerdo.

El Acuerdo contiene tres anexos, los cuales deberán ser actualizados a la luz del desarrollo tecnológico y científico. Las sustancias y actividades contenidas en los anexos podrán revisarse a solicitud de tres países miembros de este acuerdo. Los anexos son los siguientes: Anexo I: Categorías de Desechos Peligrosos; Anexo II: Lista de Características Peligrosas. Anexo III: Operaciones de Eliminación que no conducen a la Recuperación de Recursos, el Reciclado, la Regeneración, la Reutilización directa u otros recursos.

4.2 Convenio del Pacífico Nordeste

Más recientemente, el 18 de febrero de 2002, se firmó en la Ciudad de Antigua, Guatemala, el Convenio de Cooperación para la protección y el Desarrollo Sostenible de las Zonas Marina del Pacífico Nordeste conocido como Convención de Antigua. Los firmantes de esta Convención son Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

El principal objetivo de este Convenio lo constituye la creación de un marco de cooperación regional para fomentar y facilitar el ordenamiento sostenible de los recursos marinos y costeros de los países del Pacífico Nordeste en beneficio de las generaciones presentes y futuras de la región, estableciendo dentro de las obligaciones generales la adopción de medidas para prevenir, reducir, controlar y evitar la contaminación del medio marino y las zonas costeras del Pacífico Nordeste, incluidas las descargas en el mar y zonas costeras de sustancias tóxicas, perjudiciales o nocivas, en especial aquéllas que sean persistentes procedentes de fuentes o actividades que incluyen; fuentes terrestres, atmosféricas y el vertimiento.[60]

En tal sentido, los Estados Parte deberán adoptar medidas para prevenir la contaminación causada por buques y cualquier otro dispositivo o instalación que funcione en el medio marino, especialmente todas aquellas medidas para evitar las descargas, ya sean accidentales o intencionales, haciendo frente a las emergencias de conformidad con las normas internacionales que han sido en general aceptadas.

4.3 Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe

El Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, también conocido como Convenio de Cartagena, es el único tratado ambiental vigente para la Región del Gran Caribe. El Convenio tiene 21 Partes Contratantes de entre los 28 de la Región. Constituye un Convenio marco que invita a las partes a desarrollar protocolos y otros acuerdos para facilitar su implementación efectiva. El Convenio y sus Protocolos constituyen un compromiso legal de estos países para proteger, desarrollar y manejar sus aguas comunes, individual y conjuntamente.[61]

Se han desarrollado, hasta el momento, dos Protocolos al Convenio. El primer Protocolo es sobre cooperación para combatir derrames de hidrocarburos en la Región del Gran Caribe, el segundo Protocolo, sobre áreas y especies de flora y fauna especialmente protegidas.[62] Un tercer Protocolo sobre la prevención, reducción y control de la contaminación marina por fuentes y actividades terrestres, se adoptó en 1999 con la firma de cuatro países americanos Colombia 2000, Costa Rica 1999, República Dominicana 2000 y Estados Unidos 1999.

Este último es un instrumento importante para asistir a los Estados de la Región del Gran Caribe para alcanzar las metas y las obligaciones de otros dos instrumentos internacionales. El Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Programa de Acción Mundial para la Protección del Medio Marino de Fuentes Terrestres y Actividades (PAM), adoptado en Washington en 1995, destacan la importancia de que la actuación de los estados debe hacerse a escala regional, para tratar el problema de la contaminación.[63]

La gestión regional de los recursos naturales tiene importancia particular en la Región del Gran Caribe debido al gran número de países en un área relativamente pequeña y la proximidad entre ellos. Esta situación ejemplifica la necesidad de cooperar para tratar efectivamente la contaminación de fuentes y actividades terrestres.

4.4 Protocolo sobre Fuentes Terrestres de Contaminación Marina (FTCM) al Convenio de Cartagena

El texto principal del Protocolo FTCM contiene obligaciones generales, como la adoptar medidas adecuadas para prevenir, reducir y controlar la contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres, utilizando a estos efectos los medios más prácticos a disposición de las Partes y de conformidad con sus capacidades.

En igual sentido, cada Parte Contratante deberá formular y ejecutar planes, programas y medidas adecuadas. Tales planes, programas y medidas, deberán ser efectivas para prevenir, reducir o controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio procedente de fuentes y actividades terrestres en su territorio, incluso el uso de la tecnología más apropiada y criterios de gestión como la ordenación integrada de las zonas costeras.

Las Partes Contratantes, conjuntamente, deberán formular según proceda y tomando en cuenta su legislación, sus características sociales, económicas y ambientales individuales y de las características de una zona o subregión específica, planes, programas y medidas subregionales y regionales a fin de prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio procedente de fuentes y actividades terrestres.

Entre otros de los aspectos importantes del Protocolo, se encuentra el deber de cooperar y asistir, cuando proceda, a nivel subregional, regional o mundial, o a través de organizaciones competentes, en la prevención, reducción y control de la contaminación de la zona de aplicación del Convenio procedente de fuentes y actividades terrestres, así como la formulación y ejecución de programas de monitoreo y la adopción de directrices relativas a las evaluaciones del impacto ambiental, cuando existan razones fundadas para creer que una actividad terrestre prevista sobre el territorio o sujeta al control regulatorio de una de las Partes contratantes pueda causar una contaminación sustancial o cambios importantes y nocivos en la zona de aplicación del Convenio.[64]

El Anexo I establece una lista de las fuentes, actividades, y contaminantes de interés específico para la Región del Gran Caribe en general. El Anexo II establece el proceso para desarrollar controles sobre fuentes específicas regionales, para las fuentes y actividades identificadas en el Anexo I u otras fuentes según lo determinado por las Partes contratantes.

El Protocolo es el primer acuerdo ambiental regional donde las limitaciones de efluentes y otras obligaciones son requeridas dentro de un tiempo determinado para fuentes específicas de contaminación.

Finalmente, debe destacarse que el Protocolo FTCM será efectivo si está adecuadamente implementado, para lo cual se requerirá la cooperación y coordinación de entidades a niveles internacional, regional, nacional y local, incluido el sector privado y las instituciones donantes. Uno de los desafíos que enfrenta la aplicación del Protocolo, es el financiamiento para apoyar la identificación, el desarrollo, diseño, y construcción de tecnologías de control de contaminación y el crecimiento de la capacidad institucional.

5. La Unión Europea y la Gestión de los Desechos

Desde la década de los ochenta, la importancia de la política de la Unión Europea sobre protección del medio ambiente y los recursos naturales ha ido en aumento. La razón se debe a que las amenazas de daños y deterioro que pesan sobre el medio ambiente son cada vez más difíciles de controlar pero cada vez son más las personas que conscientes de los peligros latentes, exigen medidas de protección más decididas en el ámbito nacional y, sobre todo, regional.

A consecuencia de ello se ha ampliado considerablemente el abanico de medidas de aplicación de la política de medio ambiente (desde legislación hasta instrumentos financieros). En particular, el Tratado de Ámsterdam ha colocado el principio de desarrollo sostenible y el objetivo de un nivel elevado de protección del medio ambiente entre las máximas prioridades.[65]

Entre muchos de los temas que le interesan especialmente a los ciudadanos europeos está la producción de residuos. La Comunidad genera cada año unos 2 000 millones de toneladas de residuos, de los cuales más de cuarenta millones están clasificados como peligrosos. El

problema de los desechos ha dejado de ser sólo un peligro para el medio ambiente para constituirse también en una amenaza cada vez mayor para la salud de los seres humanos.

Una parte importante de los residuos industriales y domésticos constituyen residuos clasificados como peligrosos que requieren un tratamiento especial.[66] La solución de transportar los residuos a otras partes del mundo para su eliminación es, en muchas ocasiones, ilícita, y de ninguna manera puede considerarse una opción viable en el mediano y largo plazo. La eliminación de los desechos es solo una parte del problema, ya que las medidas que deben aplicarse deben dirigirse a la reducción o al manejo adecuado de los residuos.[67]

Consciente del grave problema medioambiental que supone la cada vez mayor producción de residuos, la Unión Europea viene desarrollando una política de protección del medio ambiente cada vez más enérgica, que se traduce en una ampliación de medidas de aplicación en sus países miembros, como entre otros legislación e iniciativas económicas para la realización de proyectos.

El problema de los residuos se aborda desde el punto de vista de su gestión. Los principios que rigen este plan de gestión de residuos se concretaron en la estrategia general comunitaria sobre residuos de 1996, plasmada en la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, que se basa en una única autorización ambiental, que contemple la totalidad de los efectos sobre el medio, en la aplicación del concepto de la "mejor tecnología disponible". Estos principios son:

- Prevención de la generación de residuos;
- Reciclado y reutilización;
- Optimización de la eliminación definitiva y mayor control;
- Reducción de los traslados de residuos y mejora de la normativa al respecto;
- Nuevos y mejores instrumentos de gestión de residuos, (instrumentos reglamentarios y económicos, estadísticas fidedignas y comparables sobre residuos, planes de gestión de residuos, vigilancia de cumplimiento de la legislación). El interés de la Comunidad por ordenar la actuación frente a los residuos de los países miembros, se refleja en la abundante legislación emitida en esta materia.[68]

6. Régimen Jurídico Relativo al Manejo de Desechos en Centroamérica

6.1 Belice

En las comunidades urbanas de Belice la eliminación de desechos es competencia de los gobiernos locales. En las comunidades rurales, esos servicios no están organizados en el ámbito comunitario; cada hogar debe encargarse de eliminar sus propios desechos sólidos. Cuando los métodos de eliminación son inadecuados y causan problemas de salud, el Ministerio de Salud debe intervenir para adoptar medidas correctivas. No existe un sistema de gestión de los desechos sólidos hospitalarios en el centro nacional de referencia.[69]

La normativa para prevenir y combatir la contaminación ambiental se encuentra en las disposiciones de la Ley de Salud Pública, la Ley de Control de los Plaguicidas y la Ley sobre el Organismo Encargado de la Gestión de Desechos Sólidos. La Ley de Protección del Medio Ambiente (1992) estableció un Departamento del Medio Ambiente, que se encarga de aplicar las disposiciones de dicha ley.[70]

6.2 Costa Rica

En Costa Rica, el tema de los desechos es de fundamental importancia no solo para la protección del ambiente, sino también para la debida coordinación entre las políticas ambientales, económicas, industriales y territoriales en que se engloba el quehacer de un Estado y sus relaciones internacionales.

El marco legal que rige el manejo de los desechos encuentra su fundamento legal en la Ley General de Salud, con lo que se establecen algunos de los lineamientos generales del sistema que opera en el país. Como órganos competentes en la materia se identifican el: Ministerio de Salud como ente rector, el Ministerio del Ambiente y Energía, y las Municipalidades.

Existen otras leyes que de alguna manera regulan los desechos, como lo son el Reglamento sobre el Manejo de Basuras (Decreto No. 19049-S de 20 de junio de 1989), que regula la forma de la disposición de los desechos sólidos que provienen de actividades personales, familiares o comunales con el fin de evitar la contaminación del aire, suelo o el agua, y el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios, (Decreto No. 27378-S de 9 de octubre de 1998) que regula la disposición final de los desechos con técnicas más eficientes en la eliminación de los desechos urbanos y eliminando los botaderos a cielo abierto. De igual forma, los Decretos Ejecutivos No. 27000, 27001, y 27002-MINAE de 29 de abril de 1998, regulan todo lo relacionado con el manejo, características y listado de los desechos peligrosos industriales.

La legislación costarricense se encuentra dispersa en varios cuerpos normativos. No se cumple, sobre todo por parte de los gobiernos locales, que han encontrado muchas dificultades para dar fiel cumplimiento a las obligaciones en la materia de desechos.

En el tema de residuos, uno de los principios inspiradores lo constituye el enunciado de "quien contamina paga", el cual ha sido reconocido en el ordenamiento jurídico interno, tal y como se indica en el artículo 2 inciso d) de su Ley Orgánica del Ambiente, cuando establece: "d) Quien contamine el ambiente o le cause daño será responsable, conforme lo establezcan las leyes de la República y los convenios internacionales vigentes."[71]

En materia de responsabilidades en el manejo inadecuado de los desechos, debe partirse de algunas normas que se encuentran en la Ley Orgánica del Ambiente, en su capítulo XV sobre Contaminación (artículos 59 a 72), donde se regula todo lo relacionado con la prevención y el control de la contaminación, la responsabilidad en el tratamiento de los vertidos, la contaminación atmosférica, del agua, del suelo, visual, la disposición de residuos contaminantes, la importación de desechos, etc. Al ser la Ley Orgánica del Ambiente una ley marco, todas las demás normas establecerán las responsabilidades con relación al tipo de desecho que regulen.

Uno de los Reglamentos más innovadores en la materia es el Reglamento de creación del Canon ambiental por vertidos[72] que propone un instrumento económico por la contaminación de las aguas[73] por fuentes puntuales de vertimiento de desechos líquidos, bajo la modalidad de un canon, denominado Canon Ambiental por Vertidos (CAV). A este reglamento se encuentran sometidas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen directa o indirectamente los cuerpos de agua para introducir, transportar, diluir y/o eliminar vertidos que provoquen modificaciones en

la calidad química, física y biológica del agua.[74] Se establece para cobrar a los responsables por los daños que el vertimiento de los desechos provoca a los terceros y sobre todo a los ecosistemas.[75]

El canon es un instrumento económico que se fundamenta en el principio de "quien contamina paga", y cuyo objetivo social es alcanzar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de conformidad con el artículo 50 de la Constitución. Con la creación de este instrumento, se implementa por primera vez en el país el principio señalado, ya que con anterioridad a su adopción no existía norma alguna que se fundamentara en este principio para evitar que los daños ambientales producidos por entes públicos y privados, continuaran siendo asumidos por la sociedad.[76]

La aplicación del Canon Ambiental por Vertidos es una iniciativa novedosa que pretende inducir un cambio en el accionar de los contaminadores, motivando a reducir los vertidos. Por este medio, se trata de mejorar la calidad del recurso hídrico en las cuencas receptoras.

La puesta en práctica de los diferentes instrumentos legales que se han mencionado permite no solo resolver el problema interno de desechos sino también el cumplimiento de algunos de los compromisos asumidos internacionalmente, en virtud de la firma de diferentes tratados internacionales, tales como el Convenio de Basilea.

6.3 El Salvador

En el Gran Área Metropolitana de San Salvador, que reúne catorce municipios, se estima que se producen 2607 toneladas diarias de desechos sólidos entre residencia, industria, comercio y hospitales.[77]

La Ley del Ambiente en su artículo 2 establece una Política Nacional de Medio Ambiente que debe fundamentarse en la desincentivación de la producción innecesaria de desechos sólidos. El artículo 50 , que se refiere a la protección del suelo, le confiere a los habitantes la obligación de utilizar prácticas correctas para la correcta disposición y tratamiento de desechos (domésticos, industriales y agrícolas).

Tanto el Ministerio de Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, los Gobiernos Municipales y las ONG deben promover el Reglamento relativo a la contaminación y disposición final de desechos sólidos y el Ministerio de Ambiente, el de Salud y el de Economía son los encargados de regular el manejo, almacenamiento y disposición final de desechos peligrosos.

Existe un Reglamento especial a la Ley de Ambiente en materia de Sustancias, Residuos y Desechos Peligrosos (Decreto 41), y un Reglamento especial a la Ley de Ambiente sobre el Manejo Integrado de los Desechos Sólidos (Decreto 43), ambos del 31 de mayo de 2000.

6.4 Guatemala

El marco legal de Guatemala, con relación al tema de los residuos sólidos, disperso en una serie de leyes, reglamentos, códigos y otros instrumentos. Esto complica la aplicación de las leyes. La porción de desechos oscila entre 40 y 70%, incluyendo el área metropolitana que, además de residuos peligrosos, genera desechos industriales y hospitalarios. La producción per cápita de residuos sólidos se estimó en 0.5 Kg/hab/día, para un total de 2000 t/día en el país.[78]

No existe un sistema nacional encargado de ofrecer soluciones: las municipalidades aducen falta de recursos financieros y buscan donaciones para su establecimiento,[79] no está del todo extendida una cultura de pago por el servicio y gran parte de la población no cuenta con capacidad de pago. Asimismo, y al igual que en otros países, la ausencia de coordinación interinstitucional, la falta de planificación y el incumplimiento de las leyes y normas que definen las funciones de cada institución dificultan y entorpecen el control de impactos causados por los residuos sólidos al ambiente y a la salud.

La baja cobertura del servicio municipal y privado se traduce en botaderos ilegales, ausencia de reciclaje o recuperación, reglamentación y normativa técnica poco eficiente y poco conocida.[80]

6.5 Honduras

Se estima que en este país se producen más de 700 mil toneladas métricas de desechos sólidos al año. El 80% es recolectado. No existe un sistema establecido para controlar la generación y eliminación de desechos peligrosos, la mayoría de los hospitales no poseen incineradores para la eliminación de desechos sólidos, por lo que su destino final son los vertederos. Las industrias queman su basura o la envían igualmente a los vertederos.[81]

La Ley General del Ambiente[82] de Honduras establece la prohibición de descargar contaminantes y sustancias tóxicas, sancionándolo como delito, pero aún no cuenta con ley específica en el tema de desechos.

6.6 Nicaragua

Alrededor de un 94% de los desechos recolectados no recibe ningún tipo de tratamiento y son simplemente destinados a vertederos. Se estima que en Managua existen alrededor de 300 vertederos ilegales (algunas otras fuentes estiman este número en 838). Asimismo, los desechos hospitalarios también son enviados a vertederos municipales, sin tratamiento alguno.[83]

Nicaragua cuenta con una ley que prohíbe el tráfico de desechos peligrosos y sustancias tóxicas (No. 168 de 1994) y que establece que para la protección del ambiente y la salud se prohíbe el transporte, manipulación, almacenamiento y disposición final de desechos.

6.7 Panamá

En este país los desechos constituyen una de las principales causas de contaminación del suelo. Excepto en Ciudad Panamá y Colón, las municipalidades son las encargadas exclusivas de recolección, tratamiento y eliminación final de los desechos, como ha sido establecido mediante ley.[84]

Existen leyes, decretos y reglamentos que regulan la materia. El Decreto Ejecutivo No. 111, que establece el Reglamento para la Gestión y Manejo de los Desechos Sólidos Procedentes de Establecimientos de Salud; el Decreto Ejecutivo No. 197 que crea la Red Nacional de Residuos Sólidos; y la Ley No. 8 que prohíbe la importación de desechos tóxicos o contaminados.

El ente rector de la materia es el Ministerio de Salud, quien es responsable de atender los temas relacionados con los desechos desde el punto de vista de la salud pública. Debe regular y controlar el manejo diferenciado de los desechos domésticos, industriales y peligrosos en todas

sus etapas. Para lo anterior deberá establecer las políticas, estrategias, programas, y planes del subsector, además de formular la normativa necesaria para el manejo y gestión de los residuos sólidos y desechos peligrosos.

En Panamá, la prioridad en materia de desechos sólidos peligrosos y residuos sólidos no peligrosos es establecer una ley que establezca el marco regulatorio e institucional que delimite claramente las funciones de los entes involucrados y determinar una política nacional en dicha materia, con diferentes estrategias de aplicación, programas y planes de desarrollo, incluyendo las inversiones necesarias.[85]

7. Centros de Producción más Limpia

La Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) decidieron crear el Programa de Centros de Producción más Limpia en 1994, para promover la aplicación de producción más limpia en empresas de países en vías de desarrollo y de países con economías en transición. Varios países han establecido sus centros, entre ellos los siguientes: Brasil, China, la República Checa, Hungría, India, México, Eslovaquia, Tanzania, Túnez, Zimbabwe, Costa Rica, Croacia, El Salvador, Ethiopia, Guatemala, Kenya, Maruecos, Mozambique, Nicaragua, Vietnam, Corea y Uganda. Un centro especializado en petróleo existe en Rusia.[86]

La ONUDI define a la producción más limpia como una estrategia preventiva integrada que se aplica a los procesos, productos y servicios con el fin de aumentar la eficiencia y reducir los riesgos para los seres humanos y el ambiente.[87] En cuanto a los procesos, la producción más limpia incluye la conservación de las materias primas, el agua y la energía, la reducción de las materias primas tóxicas así como la reducción de la cantidad, tanto de la toxicidad como de la cantidad de emisiones y de residuos, que van al agua, la atmósfera y al entorno. En cuanto a los productos, la estrategia tiene por objeto reducir todos los impactos durante el ciclo de vida del producto desde la extracción de las materias primas hasta el residuo final, promoviendo diseños amigables acordes a las necesidades de los futuros mercados.

Para implementar un Sistema de Gestión Ambiental responsable, aplicando el sistema de producción más limpia, es necesario modificar actitudes, crear políticas y evaluar las opciones tecnológicas orientadas a la prevención.

A largo plazo, la producción limpia es la forma más rentable de explotar los procesos y de desarrollar y fabricar productos. El costo de los desperdicios y de las emanaciones, además de los impactos negativos sobre la salud y sobre el medio ambiente, pueden evitarse mediante la aplicación del concepto de producción limpia.

Entre algunos de los posibles logros de la implementación de la producción más limpia pueden mencionarse la reducción del consumo de algunas materias primas o insumos, del uso de sustancias tóxicas, del impacto ambiental provocado, del volumen de desechos generados y un adecuado manejo de los mismos, de los accidentes laborales o causas de éstos accidentes, del riesgo ambiental y de la salud. De igual forma reduce la cantidad de material al que es necesario darle tratamiento y sus costos implicados y las quejas por mal desempeño ambiental.

Asimismo, esta forma de producción aumenta la eficiencia de los procesos y el desempeño ambiental de la empresa, la productividad y rentabilidad, los ahorros económicos por disminución en consumo de materiales, agua y/o energía, la competitividad y apertura a mercados, la calidad general del sistema incluyendo el producto y el proceso. Contribuye a mejorar la imagen pública y aceptación social de los procesos industrializados, así como al cumplimiento de la legislación ambiental.[88]

La experiencia internacional comparada ha demostrado que, a largo plazo, la producción limpia es más efectiva desde el punto de vista económico, y más coherente desde el punto de vista ambiental, con relación a los métodos tradicionales de tratamiento "al final del proceso". Las técnicas de producción limpia pueden aplicarse a cualquier proceso de producción, y contempla desde simples cambios en los procedimientos operacionales de fácil e inmediata ejecución, hasta cambios mayores, que impliquen la substitución de materias primas, insumos o líneas de producción más limpias y eficientes.

En Costa Rica, el CP+L tiene la misión de promover y apoyar a las industrias a mejorar su desempeño para que obtengan más beneficios económicos ambientales. El Centro brinda asesoría al sector público y al privado.

En Honduras existe una red local de industria, gobierno, instituciones financieras, académicas y grupos profesionales que promuevan eficazmente el desarrollo sostenible por medio de la producción más limpia. Las metas en este país para el año 2005 son lograr que los Centros de Producción más Limpia gocen de credibilidad y confianza como fuente de información, sean autosostenibles, sean un punto de contacto confiable en Honduras, la región y a escala internacional, y que hayan ayudado a crear políticas ambientales favorables y coherentes.

En Guatemala, el centro de producción más limpia tiene la misión de desarrollar y facilitar servicios, a la vez que fortalecer la capacidad local para hacer las empresas nacionales más eficientes, competitivas y compatibles con el ambiente. Cuenta con la participación de las siguientes instituciones nacionales: Cámara de Industria de Guatemala (CIG), Universidad del Valle de Guatemala (UVG), Asociación de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA); además, recibe el apoyo directo de la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y del Instituto Tecnológico de Ciencias Ambientales de Basilea, Suiza (FHBB). El Centro cuenta también con el apoyo financiero del Gobierno Suizo.[89]

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo estableció como uno de los objetivos de su Plan de Acción, la promoción de un conjunto de programas de 10 años, en apoyo a las iniciativas nacionales y regionales para acelerar el cambio hacia modalidades de consumo y producción sostenibles.

Por su parte, América Latina y el Caribe, manifestaron en la Iniciativa Latinoamericana para el Desarrollo Sustentable (2002), presentada en la Cumbre, la necesidad de incorporar conceptos de producción limpia en las industrias y trabajar en pos de un consumo sostenible.

Como muestra de la voluntad y compromiso de los países latinoamericanos y del Caribe se llevó a cabo los días 18,19 y 20 de marzo de 2003, en la ciudad de La Habana, la Reunión Regional de Altos Funcionarios de Gobierno y Directores de Centros y Programas de producción más limpia. Se

reunieron los representantes de 19 Países de América Latina y el Caribe, provenientes de gobiernos y direcciones de centros relacionados con la producción más limpia, así como funcionarios gubernamentales de agencias de desarrollo de los gobiernos de Austria y Suiza, y organismos como el PNUMA, la OIT y la GTZ, convocados todos por la ONUDI.[90]

El propósito de la reunión fue discutir un borrador base del Programa Regional para la Producción más Limpia en Latinoamérica y el Caribe, (PRPL-LAC) propuesto por ONUDI y determinar de esa manera los lineamientos para la formulación de un plan de acción.

Para dar continuidad a este importante proceso, el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) y el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) de Nicaragua, la Oficina Regional para América Latina y el Caribe y la División de Tecnología, Industria y Economía PNUMA, en colaboración con Departamento de Asuntos Económicos y sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) y el Centro Nicaragüense de Producción más Limpia, organizaron la Segunda Reunión de Expertos de Gobierno sobre Consumo y Producción Sustentables de América Latina y el Caribe, en Managua, los días 15 y 16 de Octubre de 2003.[91]

Algunos de los objetivos principales de esta segunda reunión fueron revisar, discutir y complementar los resultados de la primera Reunión de Expertos de Gobierno sobre Consumo y Producción Sustentable; definir una estrategia regional que incluya prioridades y acciones concretas para la promoción de patrones sostenibles de consumo y producción, y las necesidades de capacitación, asistencia técnica, revisión y consolidación del funcionamiento del Consejo Regional de Expertos de Gobierno sobre Consumo y Producción Sustentables y aumentar su representación regional, entre otros.

La producción más limpia se transformará así en un instrumento para el aumento en la competitividad y del desempeño ambiental, en un factor de innovación y, en general, en una herramienta para el desarrollo sostenible de toda la región.

Consideraciones Finales

Después de un análisis de la legislación del sector de los desechos sólidos, en los países centroamericanos se ha podido ver que se encuentra dispersa en varios cuerpos legales, lo que genera un problema de aplicación toda vez que las competencias de los diferentes actores se traslapan, y provocan una descoordinación interinstitucional.

Los problemas vinculados con la gestión de los desechos es casi la misma en estos países: falta de infraestructuras y tecnologías adecuadas para la disposición final, recursos financieros insuficientes, limitaciones en la capacidad institucional, falta de aplicación de la legislación vigente, y sobre todo la actitud de la población pues no asumen su responsabilidad, ya que no lo consideran un problema.

Las siguientes son algunas conclusiones generales en la materia:

1) En los países de la Región, que no se reconoce como sector formal al de residuos sólidos, por lo que no ha contado hasta ahora con el desarrollo necesario para que el manejo de los residuos tenga prioridad. La inexistencia de un solo organismo rector afecta la disponibilidad de recursos, los procesos de información y la cobertura de los servicios.

2) Existe una deficiencia administrativa por parte del Estado como ente normativo y fiscalizador, y de los gobiernos locales como operadores.

3) Legislación inadecuada. No existe coherencia entre las disposiciones jurídicas referidas a residuos sólidos municipales, especiales y peligrosos y los riesgos que representan para la salud pública y el ambiente. La legislación es incompleta y ambigua respecto al ámbito de competencia de las instancias administrativas involucradas y es incompatible con las situaciones económicas, sociales y culturales imperantes. La mayoría de los países no implementa los múltiples compromisos internacionales asumidos por los gobiernos, y si los contempla, no se aplican.

4) Incumplimiento de los instrumentos legales. En algunos casos se desconoce la legislación por insuficiente difusión y, en otros casos, aunque exista una legislación avanzada, su falta de aplicación la hace ineficaz.

5) Falta de políticas para reducir la generación de residuos sólidos. No se ha pasado del discurso oficial y de los grupos ambientalistas. En cuanto a las políticas de recuperación, re-uso y reciclaje de residuos sólidos, ha habido un sostenido avance en los países motivado por las comunidades pobres que buscan un ingreso económico. Algunos países han establecido políticas basadas en el principio "el que contamina paga" pero la falta de recursos dificulta su aplicación.

Por último, podría decirse que la privatización, podría ser la solución, pues la tendencia actual es hacia la mayor participación del sector privado en el manejo de los residuos sólidos. La opinión pública asume que el sector privado es más eficiente que el sector público y considera que puede mejorar la calidad y los costos de los servicios. Las contrataciones y concesiones al sector privado son una salida para los municipios que no tienen recursos disponibles para inversiones.

Para concluir, es dable destacar que según el Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe, realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en 1994-1998, las debilidades principales de la gerencia de los residuos sólidos se pueden agrupar en cuatro categorías: 1) institucionales y legales, 2) técnicas operativas, 3) económicas y financieras, y 4) sociales y comunitarias.[92]

Citas Bibliográficas Capítulo XI

1 Por facilidad en el texto se utilizará indistintamente desecho y residuo, aún cuando se conoce que son distintos; con gestión distinta.

2 El manejo de los residuos sólidos en América Latina y el Caribe ha evolucionado conforme a la urbanización, el crecimiento económico y a la industrialización. Además de la composición, es preocupante el volumen, ya que la producción de desechos sólidos por habitante se ha duplicado en los últimos treinta años, por ejemplo el área metropolitana de San José 0,96, superando el promedio regional de producción diaria de desechos en kilogramo por habitante. Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *GEO América Latina y el Caribe, Perspectivas del Medio Ambiente 2003*, Master Litho S.A., San José, Costa Rica, noviembre de 2003, p. 133.

3 Addink, G.H., *Waste regulation in sustainable and economic perspective*, Utrecht University.

4 Kiss, A., Shelton, D., *Manual of European Environmental Law*, University of Notre Dame.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

7 Reglamento sobre Rellenos Sanitarios No. 27378-S, del 9 de octubre del 1998.

8 Martín Mateo R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Editorial Trivium, S.A, Madrid España, 1992, p. 567.

9 Algunos ejemplos de procesos que producen desechos peligrosos son los químicos, el metalúrgicos y las fabricaciones de muebles. Muchos servicios manufactureros producen desechos peligrosos. Deben incluirse también los lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales industriales.

10 Se entiende por residuos sólidos cualquier basura, desperdicio, y otros materiales sólidos de desechos, resultantes de las actividades domiciliarias, industriales y comerciales.

11 Kiss, A., *Op. cit.*

12 *Ibid.*

13 *Ibid.*

14 Ver Martín Mateo, R., *Op. cit.*, pp.515-517.

15 Reglamento Sobre Rellenos Sanitarios, Decreto Ejecutivo 27378-S del 9 de octubre de 1998, Costa Rica.

16 Kiss, A., *Op. cit.*

17 Gündling, L., Tarasofsky, R., *Derecho Ambiental Internacional: Medio Marino, Regiones Polares y Espacio Exterior,* Programa de Capacitación para la Aplicación del Derecho Ambiental. PNUMA, UICN, PROLEGIS, CCAD.

18 Kiss, A., *Op. cit.*

19 Medio Ambientes Delicados son lugares que, debido a sus condiciones físicas, pueden ser perturbados o dañados en forma permanente por la contaminación con residuos peligrosos. Son lugares físicamente inestables que pueden sufrir alteraciones tan extensas que pueden causar la liberación de residuos peligrosos o complicar el proceso de limpieza. Texto disponible en: http://www.epa.gov

20 Texto disponible en: http://www.epa.gov

21 *Ibid.*

22 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, tomado de Salazar Cambronero, R., Saborío Valverde R., *Manual sobre Derechos Humanos y Ambiente*, San José, Costa Rica, 1994, p. 73.

23 *Ibid.,* principio 21.

24 *Ibid.,* principio 22..

25 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, tomado de Salazar Cambronero R., Saborío Valverde, R., *Op. cit.*, p. 91.

26 Texto disponible en: http://www.unep.org, Capítulo 17 Agenda 21.

27 *Ibid.*

28 Informe sobre la Cumbre de Desarrollo Sostenible. Punto 22 y 23. Ver: http://www.un.org

29 Texto disponible en: http://www.un.org/spanish/Depts/los/

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*

32 Contaminantes orgánicos persistentes se consideran aquellas " sustancias químicas orgánicas, es decir, basadas en carbono. Poseen una combinación particular de propiedades físicas y químicos que hacen que, una vez liberados en el medio ambiente permanecen intactos por

periodos excepcionalmente prolongados (muchos años); se propagan ampliamente en el medio ambiente, como resultado de procesos naturales en que intervienen el suelo el agua y sobre todo el aire; se acumulan en le tejido adiposo de los organismos vivos, entre ellos los seres humanos, y se encentran en concentraciones mayores en los niveles superiores de la cadena alimentaria; y tóxicos para los seres humanos, la fauna y la flora." Texto disponible en http://www.pos.int/documents/press/infokit/sp/infokitsp.htm

33 "En Costa Rica, por ejemplo se ha encontrado plaguicidas cerca del Área de Conservación de Tortuguero y Parque Nacional Cahuita, en concentraciones que representan un grado de toxicidad aguda y crónica para los organismos acuáticos", Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Op. cit.*, p. 100.

34 Texto disponible en: http://www.un.org/spanish/Depts/los/

35 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Op. cit.*

36 Establecido en la Declaración de Montreal sobre la Protección del Medio Marino frente a las actividades realizadas en Tierra, Noviembre, 2001.

37 *Ibid.*

38 *Manual sobre el Desarrollo e Implementación de un Programa de Acción Nacional para la Protección del Medio Marino frente a las Actividades Realizadas en Tierra*, PNUMA, 2002.

39 Gündling, L., Tarasofsky, R., *Op. cit.*

40 Según el artículo III de la Convención, se define Vertimiento de desechos como " todo vertimiento deliberado al mar de desechos y otras materias, desde buques, aeronaves, plataformas u otras estructuras ubicadas en el mar."

41 Juste Ruíz J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw-Hill/Interamericana de España, 2 ed., Madrid, 1999, p. 151.

42 *Ibid,* p.152.

43 Juste Ruiz, J., *Op. cit.*, p.154.

44 Texto disponible en: http://www.mapis.com.co/medioambiente.htm

45 *Ibid.*

46 Gündling, L., Tarasofsky, R., *Op. cit.*

47 Brañez, R., Caillaux, J., Gonzalez, M., Silva, C., *Medio Ambiente y Libre Comercio en América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 69.

48 *Ibid*, p. 70.

49 Álvarez, A.E., "Contaminantes Orgánicos Persistentes", *Boletín GAIA*, mayo 2002. Ver: http//www.gaia.org.mx/información/boletin1

50 Monsarrat, A., *From Rio To Johannesburg. Land Based Sources of Marine Pollution*, GLOBE International. Ver: http//www.globeinternational.org

51 *Ibid.*, p.217.

52 *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Proyecto Estado de la Región*, 2003, p.216.

53 Introducción al CFP. Ver: http://www.pic.int

54 Convenio de Rotterdam. Artículo 1º

55 http://www.pic.int

56 Texto disponible en: http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/alerta/seriea6.htm

57 Texto disponible en: http://www.UNESCO.org/courier/1998_11/sp/planete/txtl.htm)

58 Texto disponible en: http://www.csj.gob.su/convenios.nsf/o/89869142d1027b90625681f00541182b?Open Document

59 *Ibid.*

60 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Op. cit.*

61 Texto disponible en http:// www.cep.unep.org

62 Aún no han ratificado la Convención y su Protocolo sobre derrames de Petróleo: Bahamas, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, San Cristóbal y Nevis y Surinan. El Protocolo sobre áreas y vida silvestre protegidas entró en vigencia en el 2000, y lo han ratificado nueve países de la región: Colombia 1998, Cuba 1998, Barbados 2002, Panamá 1996, República Dominicana 1998, Santa Lucía 2000, San Vicente y las Granadinas 1991, Trinidad y Tobago 199 y Venezuela 1997.

63 "En el Caribe, por ejemplo, entre el 80 y el 90 por ciento de las aguas residuales se descarga al mar sin tratamiento alguno. Estas descargas contaminantes ponen en peligro la cantidad y calidad de los alimentos marinos disponibles para el ser humano, así como su salud." Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *GEO América Latina y el Caribe, Op. cit.*

64 *Ibid.*

65 Texto disponible en: http://www.europa.eu.int

66 Las principales fuentes de residuos en Europa son agricultura, construcción, actividades mineras y zonas urbanas. Los residuos agrarios son los más importantes en términos cuantitativos. Los industriales son los que tienen repercusiones más graves sobre el medio ambiente.

67 La mayor parte de los residuos urbanos se eliminan en vertederos, solución que sigue siendo la menos costosa de todas a pesar de que en la actualidad algunos países europeos aplican cánones de vertido.

68 Texto disponible en: http://europa.eu.int/comm/dgs/environment

69 Perfil de País. http://www.ops.org.ni/infocom/perfil-paises/bz-1999.htm

70 *Ibid.*

71 Ley Orgánica del Ambiente, Ley Número 7554 del 4 de octubre de 1995, Costa Rica.

72 Decreto No. 31176-MINAE, de 22 de abril de 2003, Costa Rica.

73 En la Región del Caribe, Barbados ha sido un país pionero en la utilización de instrumentos económicos para el manejo de desechos. Se contempla el reembolso de 0.25 dólares por la devolución de botellas de vidrio, y de 0,10 a 0,15 dólares por la devolución de envases de tereftalato, y polietileno. Tomado de Ministerio de Ambiente y Energía- Prosiga, *Consultoría sobre el uso de instrumentos económicos para el manejo de desechos especiales: aspectos legales*, Informe final preparado por el Lic. Jeffry García Soto, Diciembre 2003.

74 La creciente contaminación de las aguas, conlleva a una serie de daños, no solo ambientales, sino también sociales y económicos, que afectan el desarrollo económico y social del país. La situación es especialmente preocupante en las cuencas en la que se concentra la mayor parte de la población, " ...el 96% de las aguas residuales urbanas recolectadas por los alcantarillados sanitarios desemboca en los ríos, sin ningún tratamiento. Dos de las principales cuencas de Costa Rica, las de Tárcoles y Reventazón, donde se asienta casi el 70% de la población, reciben las aguas residuales sin tratar de las ciudades de San José, Heredia, Alajuela y Cartago." Texto disponible en http://www.corops-oms.org. Organización Panamericana de la Salud, *Análisis sectorial de Agua Potable y Saneamiento de Costa Rica, Resumen Ejecutivo*, San José, 2002.

75 En cuanto al manejo y destino de los fondos provenientes de canon, éstos deberán ser destinados al financiamiento de acciones orientadas al mejoramiento o restauración de la calidad de los cuerpos de agua en las cuencas o subcuencas donde se haya aplicado el Canon. Dicha tarea está a cargo del MINAE.

76 El ente competente para la aplicación y administración de este canon será el Ministerio del Ambiente y Energía, el cual tendrá además, la potestad de tomar todas las medidas preventivas y correctivas necesarias, cuando de conformidad con el principio precautorio, existan indicios que hagan presumir la posibilidad de graves riesgos a la salud o alteraciones irreversibles a los ecosistemas naturales, producidas por descargas que sobrepasen la capacidad de asimilación, o por su toxicidad se necesite adoptar medidas extraordinarias. (artículos 6 y 34).

77 *Ibid.*

78 Ver http://www.ecouncil.ac.cr/centroam/conama/resid.htm

79 El manejo integral de los desechos sólidos urbanos en el ámbito municipal, es inexistente. Hay intentos por parte de algunas municipalidades por minimizar el impacto que generan, pero en su mayoría carecen de los medios económicos y técnicos para manejar adecuadamente los desechos. Tomado de Mazzei, H., Morales, R., *Taller Regional sobre Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo, temas relacionados con negociaciones comerciales*, Estudio Nacional de Guatemala, Santo Domingo, 27-29 de abril de 2004.

80 *Ibid.*

81 *El Estado de la Gestión de la Calidad Ambiental en Centroamérica*, FUDEU, SICA- CCAD, 2001, p.68.

82 Aprobada el 8 de junio de 1993 mediante decreto 104-93.

83 *El Estado de la Gestión, Op. cit.*, p.68.

84 *Ibid.*, p.68.

85 *Ibid.*

86 Texto disponible en: http://www.conep.org.pa/produlimpia/templates/quepl.php

87 La meta de la producción limpia es en un inicio evitar la producción de desperdicios, y disminuir el uso de materias primas y energía.-

88 Texto disponible en: http://www.cnpml.or.cr/concepto.HTML

89 Texto disponible en: http://www.cgml.org.gt/

90 Texto disponible en: Red de Producción más Limpia-Cuba, http:// www.redpml.cu/servicios.htm

91 Texto disponible en: http://www.cpmlnic.org.ni/que.htm

92 *Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe*, 2 ed., BID, OPS, 1998.

Capítulo XII

Participación Pública

Introducción

La imperiosa necesidad de desarrollar el mecanismo de la participación pública en las modernas sociedades democráticas, ha llevado a establecer técnicas e instituciones jurídicas que garanticen la real aplicación de este fenómeno propio de las democracias desarrolladas. La moderna concepción de participación pública o participación ciudadana como derecho, debe relacionarse necesariamente con el ejercicio efectivo de otros derechos: el derecho del acceso a la información y el de acceso a la justicia.

El Estado como forma de organización política, ha evolucionado y alcanzado formas más horizontales de gobierno, donde la clásica división entre gobernantes y gobernados se va diluyendo en la toma y generación de decisiones. Conceptos tales como el derecho al acceso a la información pública, la transparencia de los actos de gobierno, el control a los gobernantes por parte de los gobernados, mecanismos de desconcentración y descentralización de la gestión del poder, la inclusión de sectores de la población tradicionalmente excluidos y la creación de instancias de real y efectiva participación pública, acompañan al Estado de Derecho y al Estado Democrático en constante construcción

En el proceso de alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo, la participación pública desde la toma de decisiones y en procesos de la creación de políticas públicas, es condición sine qua non, por ser un proceso inclusivo que reflejará los intereses y preocupaciones de toda la sociedad en políticas y programas, respondiendo a las necesidades de todos los sectores sociales, aun los más vulnerables y débiles.

El derecho al ambiente se ha nutrido de este instrumento para abordar la problemática de la regulación del desequilibrio de los ecosistemas, que repercute en todos los ámbitos de la vida humana y obstaculiza una calidad de vida digna y apta para la comunidad. Aunque fue un mecanismo no creado para abordar temas ambientales en su origen, sino más bien de libertad de prensa y expresión y control ciudadano de la gestión de gobierno, ha sido de gran influencia en la evolución del Derecho Ambiental y de la participación inclusiva de la sociedad en temas tan trascendentales como el ambiente.

La Participación Pública suele ser vinculada con el acceso a la información en materia ambiental; no obstante, como lo indica la doctrina, su naturaleza es muy diversa. Su pleno ejercicio se da en los procesos de tomas de decisiones en materia ambiental y tiene, según la doctrina, tres pilares: exigencia democrática, el aporte efectivo de los grupos de interés y constituye una vía de prevención de conflicto social.

En la primera parte se hace referencia a la definición conceptual del término participación pública y a las condiciones políticas y jurídicas necesarias para su desarrollo. En la segunda parte se analiza la tendencia internacional en el desarrollo del tema, en particular los instrumentos emitidos por la comunidad internacional, la inclusión del tema en declaraciones y acuerdos ambientales, creación de organismo internacionales y la incidencia de la participación pública internacional en la generación de esfuerzos vinculados con la protección ambiental.

En la tercera y última parte se analiza el desarrollo y evolución de la participación pública en Centroamérica, que tiene una historia y realidad social, política y económica diferentes a la de los países desarrollados, lo que ha otorgado particularidades a la participación pública, que no se observan en Europa o Norteamérica.

1. Antecedentes, Componentes y Asuntos Indígenas

El término participación pública[1] se ha convertido en concepto muy utilizado en el lenguaje social en las ultimas dos décadas, no obstante su contenido se ha ido delineando y afianzando mediante el complemento de otros derechos, que se han utilizado para dar una cumplimiento efectivo a la participación pública o ciudadana. Generalmente, la participación pública no se había visualizado como un derecho individual o aislado, más bien, había servido como variable o componente en procesos de tomas de decisión, de otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias por parte de los Estados a actividades con posibles efectos adversos al ambiente, como la justificación para acceder a la información ambiental o el acceso a los procedimientos judiciales o administrativos.

Hoy con un mayor estado de madurez y desarrollo, ha empezado a surgir el reconocimiento de la participación pública en forma directa y particularmente regulada o tratada, creando obligaciones internacionales o nacionales a los Estados de estructuras la plataforma legal e institucional adecuada para su real ejercicio.

La participación pública cobija muchas facetas y puede manifestarse de diversas formas en la dinámica de la vida social, por ello se hace importante la comprensión e identificación de esas formas de manifestación.

1.1 Qué es la Participación Pública

La utilización, por parte de la sociedad, de este instrumento de ejercicio democrático del poder, requiere en primer lugar de su reconocimiento por parte del ordenamiento jurídico, y en segundo orden, como derecho programático que es, el Estado debe desarrollar las condiciones estructurales, jurídicas y sociales adecuadas a su eficacia efectiva.

En esta sección se describen las condiciones indispensables para que una sociedad ejerza la gestión del poder en temas trascendentales y de interés para todos los seres que habitan una comunidad o el planeta. El desarrollo de este análisis, es de vital importancia para suministrar

el conocimiento necesario y estar en condiciones de identificar si la participación pública o ciudadana es real o simplemente un ejercicio ilusorio.

1.1.1 Antecedentes Históricos

La participación pública, tal y como se le conoce en los instrumentos del Derecho Ambiental Internacional moderno, tiene su precedente en los procesos de evaluación de impacto ambiental aplicados en la Unión Europea y en Estados Unidos de Norteamérica, con la instauración de este instrumento preventivo por la NEPA en 1970, y aún antes era utilizado por el Régimen de Actividades Clasificadas, donde se practica una evaluación, con el componente de la participación pública.[2]

Más tarde, comienza a valorarse su necesaria aplicación en temas donde el despliegue de acciones estatales y supra estatales afectan directamente, en diferentes ámbitos (ambiente, transparencia de actos de gobierno) de la vida social a los gobernados, y a perfilarse como un aspecto fundamental y necesario en los estilos de gestión de los asuntos públicos de los sistemas democráticos.

La participación pública o ciudadana constituye el modo legítimo del funcionamiento de un sistema democrático donde, a través de un proceso, diferentes sectores sociales comparten, discuten y tiene injerencia vinculante sobre cualquier política e iniciativa estatal que les afecte. Este aspecto aplicado a la materia ambiental se refiere: "al protagonismo (mediante influencia y control) de la sociedad civil dentro de la conservación y gestión del medio ambiente."[3]

Fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, específicamente en la Declaración sobre Ambiente y Desarrollo, donde se consagra en forma expresa en la conveniencia de tratar las cuestiones ambientales con la participación de todos los interesados (Principio 10). Este principio se refiere específicamente a la promoción de esa participación y al acceso a la información como mecanismo de avance al desarrollo sostenible.

Aunque antes de la Conferencia de Río se discutía el tema y, en especial, en el seno de la Comisión Brundtland, es a partir de la celebración de esa reunión mundial donde adquiere una especial dimensión. Todos los documentos y declaraciones emitidas en Río de Janeiro muestran cómo la participación ciudadana en la gestión del ambiente se afianza en el normal actuar de organismos internacionales y nacionales, se da un cambio radical en los enfoques de las políticas ambientales.

Al respecto Cabrera Medaglia indica que "esta fuerte corriente post Río, también incluye al sector privado que ha ido adquiriendo un papel más relevante por ejemplo, mediante la creación de comisiones del sector privado en el seno de las Naciones Unidas para tratar temas ambientales", indicando además sobre otros mecanismos de envolvimiento del sector privado en la gestión ambiental: "El uso de instrumentos como las certificaciones ambientales y las normas ISO 14.000 sobre sistemas de instrumento de gestión ambiental".[4] Lo cual denota que existen varias formas y medios en los que el sector privado y la sociedad civil influyen en la gestión de los recursos naturales y ejercen efectivamente la participación ciudadana o pública.

La participación pública tiene diversas formas de manifestarse, y en el campo del Derecho Ambiental se observa como forma de acceder y solicitar la información pertinente; como derecho a encontrar un espacio de consulta efectiva en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental; como la ostentación de legitimación procesal para ser considerado parte en los procesos judiciales y administrativos en materia ambiental; como el derecho subjetivo a participar en asuntos relativos en materia de gestión de recursos naturales de los Poderes Públicos y así, formar parte de estructuras de toma de decisiones a niveles nacionales o locales que toman decisiones que afectan los intereses ambientales de determinados grupos.

La participación pública esta fundamentada en la transparencia y participación en los procesos de la toma de decisiones, que deriva en la toma de la mejor decisión para la sociedad involucrada. El núcleo de la participación pública es precisamente el derecho a participar, y para ello utiliza como instrumento, el ejercicio de dos derechos: el derecho al acceso a la información y el acceso a la justicia.[5]

1.1.2 Componentes de la Participación Ciudadana o Pública

Al ser el Principio 10 de la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el punto de partida del reconocimiento expreso de la participación pública como principio, conviene detenerse a analizar los elementos de este principio, que despliega consecuencias jurídicas realmente importantes e influye en el proceso de modificación de las tradicionales estructuras e institutos del Derecho y sus diferentes ramas jurídicas de modo transversal:[6]

- Señala como principio básico que la mejor forma de tratar los asuntos ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, creando un ligamen e interés legítimo entre las personas, a nivel individual o en grupo, con los temas del ambiente. Se utiliza un concepto totalmente abierto de ambiente en el que pueden caber diversas áreas y encajar con cualquier actividad humana que interfiera de forma dañina o abusiva con el equilibrio ecosistémico.

- Establece un lineamiento para los Estados, que es la posibilidad de toda persona de acceder en forma adecuada a la información sobre el medio ambiente que tengan las autoridades públicas, haciendo de la materia ambiental un asunto de información pública, lo que tiene grandes implicaciones en los ordenamientos jurídicos nacionales, como el poder de exigir documentaciones, informaciones y producto de investigaciones de sucesos y actividades que tengan impactos negativos, potenciales o efectivos sobre el ambiente.

- Impulsa a los Estados a dar oportunidad a todos los ciudadanos interesados a intervenir en todos los procesos de toma de decisiones, en temas y acciones que involucren la materia ambiental. Es importante indicar que con este principio, el Estado deberá crear los mecanismos legales e institucionales adecuados para hacer efectiva esa participación en la toma de decisiones en que intervenga la variable ambiental e indicar el grado de vinculación que tendría esa participación pública en la generación de las decisiones y desde qué fase del proceso de la toma de la decisión será aceptada la participación pública. Lo correcto es que sea aceptada desde la fase inicial.

- Insta a los Estados a poner a disposición del público la información ambiental o la información que pudiera ser de interés ambiental, buscando fomentar y hacer participar a la sociedad. Más

que acceder a la materia ambiental por pedido de los interesados, como se había enfocado anteriormente. El Estado que tradicionalmente, ha sumido una posición más pasiva y reaccionando cuando se les solicita expresamente, aquí parece delinearse una actitud más activa de establecer una plataforma informativa adecuada donde se encuentre siempre a disposición de la ciudadanía la materia e información ambiental que tenga el Estado con fines de impulsar la participación de todos.

- Acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, citándose expresamente la posibilidad de resarcimiento y todos los recursos procesales pertinentes. Este aspecto es tal vez, el que posee consecuencias jurídicas más significativas para los cuerpos e instituciones Estatales, porque implica reformar sus sistemas procesales administrativos y judiciales y crear institutos procesales adecuados para el derecho sustantivo en que se ventilen los asuntos ambientales, a nivel jurisdiccional y administrativo, abriendo el clásico concepto de parte procesal, interés legítimo y capacidad procesal activa.

En materia ambiental, la participación pública se ha erigido como uno de los modernos principios de esta nueva rama de las ciencias jurídicas. Se ha vinculado en forma constante a la publicidad de los datos e información ambiental que ostenta el gobierno en sus diferentes ámbitos institucionales. No obstante, participación pública y publicidad no significan lo mismo.

La doctrina ambiental es coincidente en afirmar que el derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental requiere, como presupuesto, la coexistencia y ejercicio de diferentes derechos: algunos mencionan el derecho a la información y el acceso a la justicia y otros el derecho a la democracia.

En este sentido, Martín Mateo define el Derecho a la Información Administrativa como "la habilitación legal ciudadana para conseguir que la Administración les comunique o facilite las informaciones de que dispone, en sus registros y archivo, compartiendo con ellos, con ciertas limitaciones, sus disponibilidades y datos". Esto presupone que la Administración Pública acoja dos principios: "1) el de la transparencia (eliminación de los secretos públicos) y 2) la apertura hacia los controles indirectos por parte de los gobernados." El derecho de acceso a la información administrativa, se conecta pues, con el derecho a la libertad de expresión y a la libre comunicación de ideas y noticias. Al respecto concluye Martín Mateo: "más que con la libertad de expresión en cuanto derecho fundamental, el derecho aquí considerado se relaciona con el control democrático de la Administración, lo que postula la transparencia de sus actuaciones y la posibilidad con ello de que los ciudadanos estén presentes en las tareas de desempeño de competencias y responsabilidades públicas que no les son ajenas, lo que nos reconduce a las técnicas de la participación."[7]

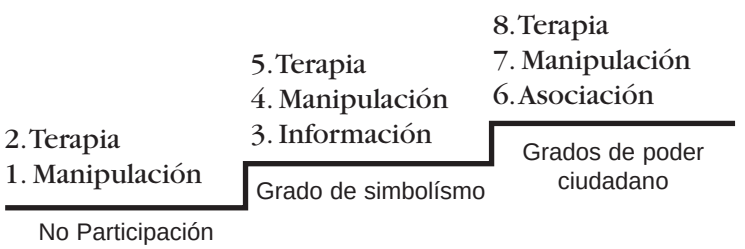
La doctrina costarricense, por ejemplo, ha indicado que para aplicar adecuadamente el principio de participación ciudadana o pública, deben existir en el ordenamiento jurídico y la sociedad en que se vaya a desarrollar, los siguientes componentes:[8]

- Diseminación de la información: existencia de un flujo de información de un lado a otro mediante documentos accesibles, de lenguaje sencillo y de presentación informal.
- Consulta: flujo de información entre grupos interesados y órganos administrativos, mediante una evaluación participativa, evaluación de beneficios, procesos de consulta, visitas al campo y entrevistas.

- Colaboración: ejercicio de algún nivel de control sobre los órganos o instancias que toman decisiones, con análisis de puntos en conflicto, y desarrollando técnicas varias como talleres de discusión, análisis científicos, difusión de comunicados en medios de comunicación colectiva, y reuniones permanentes.
- Apoderamiento: que es la interiorización de los ciudadanos del poder que tienen sobre los tomadores de decisiones y el pleno ejercicio de ese poder. Constituye la toma de conciencia de que se ostenta ese poder y ese derecho a nivel interno.

Es importante mencionar, como se ha tratado el tema de las condiciones necesarias para ejercer la participación ciudadana y los grados en que ésta es ejercida en sociedad. Al respecto se puede apreciar el siguiente cuadro e interpretación:[9]

Cuadro 1
Escalera de la participación ciudadana



Es importante e interesante interpretar este cuadro y conocer sus implicaciones en la participación ciudadana con el objeto de identificar en qué grado de participación se encuentra una sociedad o comunidad en un determinado proceso de toma de decisiones, que lleva adelante el Estado.

Así el escalón 1 y 2 no es participación ciudadana real sino todo lo contrario, un total desconocimiento de los intereses de los afectados. El escalón tercero constituye un aspecto fundamental, pero insuficiente para ejercer una verdadera participación; el escalón cuarto es un mecanismo válido pero insuficiente también, ya que muchas veces es utilizado como forma de legitimar políticas preestablecidas y sin compromiso del resultado de la consulta, ni relación entre consultados y los que toman las decisiones; el escalón quinto implica una participación con cierto grado de control, en condición de minoría sin un poder de decisión final. Se indica que los únicos niveles donde existe una real participación son los de asociación, poder delegado y control ciudadano.

La asociación es posible cuando existe una organización comunal y civil en general, que permita compartir los procesos de planeamiento de políticas y tomas de decisiones, con estructuras como políticas conjuntas, comités de planificación y mecanismos de resolución de conflictos. Con el poder delegado, existe la posibilidad de que los ciudadanos tengan poder de decisión final y vinculante por estar representados en mayoría o en numero necesario de injerencia en las instancias representativas, o que ostentan un gran peso y logran la delegación de la administración de programas. Y el

control ciudadano implica que se tiene un control absoluto sobre lo administrado o el programa que se ejecuta, aun de sus fuentes de financiamiento.

La participación pública, sus componentes y gradaciones, solo es posible en una sociedad donde impere la democracia el Estado de Derecho; entendido como forma de organización socio-política que nace en occidente a finales del siglo XVIII, cuyos fundamentos, estructura y dinamismo no permiten la continuación de sistemas absolutistas y ejercicio del poder abusivo.

Teniendo como base la voluntad popular de las mayorías, este régimen busca como finalidad ulterior el bienestar general, lo que implica necesariamente desarrollar formas de satisfacer las necesidades sociales tutelables. No obstante, no todos los países donde rige el Estado de Derecho contienen estos mecanismos de participación de los ciudadanos, ni ostentan una política de transparencia de sus actos y acciones que permitan ejercer la participación pública en sectores claves de la gestión gubernamental. Éstos solo operan en sistemas más desarrollados y que garanticen los derechos humanos; en Estados con suficiente madurez política, social y jurídica que reconocen legalmente estos mecanismos como derechos sociales e individuales dentro de su ordenamiento jurídico y, lo más importante, crean procedimientos válidos y eficaces que los hacen capaces de ser ejercidos.[10]

El efectivo desarrollo de la participación pública y el acceso a la información se relacionan con la forma en que se organiza el poder, mediante la aplicación de principios y técnicas y la forma de regular las relaciones entre el gobierno y la ciudadanía.[11] Los Estados deben ejercer su acción de gobierno mediante políticas públicas en los diferentes ámbitos de acción dentro de su jurisdicción territorial y solo aquéllos con adecuados mecanismos inclusivos de los gobernados en la generación de políticas y toma de decisiones lograrán reafirmar el sentido democrático de la vida en sociedad como instrumento para el logro del bienestar común y del desarrollo sostenible.

La efectiva existencia de la participación pública requiere indispensablemente de un escenario de respeto del ordenamiento jurídico por parte del Estado y la existencia de valores y principios que informen el marco jurídico para hacer posible el acceso a la información, la real participación, la tolerancia de diferentes sectores y pensamientos, el pluralismo dentro del régimen democrático y la búsqueda final del bien común.

En el contexto anteriormente planteado se erige como pilar del desarrollo de la participación pública, la publicidad de los actos de gobierno, cuya regulación y objetivación se hace más evidente en regímenes democráticos evolucionados. La información pública es el precedente y condición necesaria para que la sociedad civil pueda intervenir de manera eficaz y en tiempo de los asuntos propios de la esfera pública El acceso legítimo al poder de los gobernantes debería realizarse mediante el mecanismo de elección de los gobernados, y es a partir de su ejercicio del poder que debería producirse el inicio del control de los actos de gobiernos, en los ámbitos judicial, legislativo y ejecutivo, utilizando mecanismos que hagan posible el flujo de información entre gobernantes y gobernados, sobre decisiones, actos administrativos, y cualquier otra acción estatal desde cualquiera de su ámbitos institucionales.

Para la regulación de la publicidad de la información de la esfera estatal es necesario partir de la base conceptual de que la información del estado no será dada a conocer a la sociedad civil en forma discrecional, al contrario debe partirse del principio de la publicidad de los actos de gobierno y del Estado en general.[12]

Esa generación de información constituye la base para la toma de conciencia del medio humano e indica la doctrina que se va a producir mediante "la publicidad de los actos de gobierno y demás informaciones...que busca permitir que las personas puedan conocer mejor su entorno vital en el que interactúan y puedan así expresar sus pensamientos y opiniones acerca de todo ello, no solo alcanzando un enriquecimiento general del grupo, sino también una participación efectiva en el quehacer cotidiano de la sociedad...La publicidad también permite que el ciudadano pueda controlar dichos actos, no solo por medio de una constatación de los mismos con la ley... sino también ejerciendo el derecho de petición y obtener una transparente rendición de cuentas". [13] Lo anterior tiene como finalidad el mejor entendimiento y conocimiento del entorno.

El principio de la información pública ha sido objeto de regulación constitucional a lo largo de la historia de la civilización occidental en diversos grados. No obstante, ha tenido un punto débil, que es el considerar esa obligación como de carácter discrecional, por lo que se ha hecho imprescindible determinar a quién le pertenece y la fijación y real aplicación de la sanción del incumpliente de los obligados de brindar la información.

El derecho a la información en el ámbito constitucional se ha visto como un derecho limitado, tal vez debido a las coyunturas históricas en que fueron emitidas las diferentes Constituciones Políticas, donde no se consideraba medular ese acceso y se limitaba a verlo como el simple acceso a expedientes y el derecho de pedir a las instancias correspondientes información pública de su particular interés. Es importante mencionar que el acceso a las actas y expedientes y el derecho de petición, generalmente se encuentra regulado por leyes, muchas veces limitantes de su ejercicio. La solicitud y el acceso se conceptualizan como excepcional y no como la regla. Lo conveniente es dar al ciudadano un estatus más fuerte donde no solamente acceda a la información, sino que también tenga medios de su control.[14]

Se debe partir del hecho de que por ser una información pública le pertenece a los gobernados y resulta injustificable que los Poderes del Estado se guarden exclusivamente la información en el ámbito estatal. El principio es que toda la información del Estado es pública salvo ciertos casos que deben ser regulados desde las constituciones políticas de los Estados, atendiendo a justificadas razones.

El acceso a la información dependerá de la transparencia y la difusión activa del conocimiento y análisis, más que del simple suministro de datos. La calidad de la información y su contenido será condición *sine qua non* para el ejercicio de la participación pública, sobre todo si la información es de origen científico, como es lo habitual en la información del tema ambiental, y requiere ser difundida en lenguaje entendible para los no científicos.[15]

Para realizar un efectivo control de los actos de los gobernantes por parte de los gobernados, es necesario contar con la información necesaria, en tiempo y forma, de las acciones realizadas por el Estado, para que la sociedad civil esté en condiciones de involucrarse en la toma de decisiones o de lo contrario, surgiría la discrecionalidad de los gobernantes acarreándole el inminente peligro del uso abusivo o desviado del poder. Y como indican Sabsay y Tarak: "Pero además de ello, en el marco de una democracia participativa el detentar la información apropiada constituye un requisito sine qua non para poder intervenir en la marcha del gobierno desde la sociedad. El axioma según el cual "el

pueblo quiere saber de qué se trata", acá adquiere una magnitud distinta, ya que sólo quien conoce puede participar de manera eficaz y alerta. A esto se debe agregar el contenido de la información a conocer, y éste debería abarcar todo el fundamento que ha tenido un gobernante o un operador del derecho para tomar una decisión y una acción del estado.[16]

Menciona la doctrina constitucional española que en las últimas décadas, la legislación que regula el funcionamiento y las relaciones del Estado con los ciudadanos, empieza a dar una apertura al reconocimiento del derecho de los grupos de interés social en los procesos administrativos. Especialmente en ámbitos periféricos donde tendencialmente se planifican y adoptan las políticas públicas ambientales, principalmente mediante el acceso a la información y participación procesal en procedimientos de elaboración y alegación de creación de normas ambientales y medidas ejecutivas ambientales.[17] Y esa es la tendencia en la mayoría de los países donde ha penetrado el principio de la participación ciudadana expuesta en los términos del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro.

1.1.3 Mecanismos de Participación Pública y Gestión Estatal Democrática del Poder

De fundamental importancia para el Derecho Ambiental y para la real y efectiva protección del ambiente es el uso e implementación de los mecanismos para el ejercicio de la participación de los sectores de la sociedad en la gestión de gobierno y la toma de decisiones, que se convierte en un ejercicio del poder más democrático, horizontal e inclusivo.

La participación pública requiere de instrumentos que la hagan posible, e instrumentos adecuados para abarcar a todas las voces de los sectores sociales, más allá de la pasiva y obligada consulta. Es así como el acceso a la información y a la justicia, referida esta última como la posibilidad de la sociedad civil de intervenir en forma directa y ostentando legitimación activa en los procesos judiciales y administrativos que pudieran interponerse, van a fortalecer el ejercicio de esa participación.

Esta figura puede ejercitarse desde diferentes escenarios, y esto está reflejado en los esfuerzos internacionales para establecer estructuras e instrumentos adaptados a esta nueva necesidad social. En el ámbito internacional, empieza a observarse la inclusión de este principio en el desarrollo e implementación de los tratados económicos y acuerdos ambientales, donde comienza a debatirse sobre el tema y adaptarse a la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad civil y los intereses públicos en estos procesos. Los procesos de democratización de los regímenes políticos, el fortalecimiento de las capacidades de gobernabilidad y la posibilidad de acceder a información oportuna y pertinente, se van conjugando con la compleja red de información que sirve de base a la toma de decisiones en materia ambiental, que requiere gran experticia y conocimientos técnicos y científicos, que deben ser entendidos por los diferentes sectores de la sociedad civil, que son los afectados directos.[18]

El contexto estatal, también requiere de ciertos instrumentos y condiciones. Entre los mecanismos utilizados en los estados modernos se tiene el de la descentralización de la gestión pública que supone "un proceso que posibilita la transferencia de atribuciones, funciones y recursos de instancias centrales de gobierno a gobiernos municipales o a organismos de los sectores privado y social, ...contiene un aspecto democratizador que va

más allá de la simple desconcentración, dado que faculta a actores no estatales en el plano de la gestión... supone la posibilidad real de participación de distintos grupos sociales en la toma de decisiones, generando con ello una redistribución del poder y una democratización de la experiencia".[19]

En la teoría actual de la participación ciudadana y que impulsan los procesos de descentralización, existe la tendencia a reclamar más participación de las iniciativas privadas y a aplicar la lógica de las empresas privadas a la organización del aparato estatal, lo cual ha tenido cabida en sociedades como la norteamericana, que está integrada por fuertes organizaciones de consumidores plenamente organizados. En la realidad latinoamericana, la organización de la sociedad civil está dando sus primeros pasos o no existe, por lo que debe atenderse con cuidado el escenario en que se desarrolla esa participación pública y los procesos de descentralización que instaure el Estado, ya que se podrá operar una privatización del Estado, gobernada por algunas organizaciones privadas, excluyendo a las mayorías. Es preciso destacar que no necesariamente donde existe descentralización existe democratización de la gestión de asuntos públicos.[20]

En otro contexto, en muchas sociedades de países en vías de desarrollo no existe una real participación ciudadana y menos aún, una desconcentración del poder, con lo cual en muchas comunidades las decisiones de asuntos trascendentales se toman sin considerar las estructuras de poder de los sectores sociales, abriéndose la distancia entre los ciudadanos y el ejercicio del poder, excluyéndose a la sociedad de toda toma de decisión por no existir las estructuras de poder, o ser éstas desconocidas, ni las instancias necesarias para realizar una cogestión de los asuntos públicos.

La descentralización del poder y la participación ciudadana, deben abarcar amplios sectores sociales. Así entienden algunos autores que "en el esfuerzo del desarrollo se deben involucrar los más amplios sectores de la sociedad: asociaciones de desarrollo, de vecinos, de grupos de productores, cámaras, iglesias, sindicatos; de lo contrario sólo se obtiene una apariencia de participación ciudadana, …Además, debe tenerse presente que dentro de la misma sociedad civil existen prácticas de exclusión, actitudes verticales, sectarias, manipuladoras, etcétera, que solo el ejercicio democrático del control ciudadano (discusión abierta de esos problemas, rendición de cuentas dentro de las mismas organizaciones de base) puede neutralizar en procura de gestiones descentralizadoras más participativas y arraigadas en los procesos que viven las comunidades con vistas al logro de un desarrollo sostenible".[21]

Un proceso democratizador que transfiera ámbitos de poder central a otras instancias locales o regionales, requiere fortalecer la capacidad de organización y de las organizaciones y grupos del sector civil; supone también el acceso a la información en lenguaje sencillo y claro para su entendimiento y sus consecuencias y la creación de organismos con poder de decisión donde participarían los sectores sociales. En los procesos de toma de decisión deben participar, desde el inicio, los sectores involucrados y su opinión debe ser tomada en consideración en la emisión de los resultados finales.

Un aspecto de vital importancia para la Protección del Ambiente y el Derecho Ambiental en el tema de la participación ciudadana y la descentralización del poder, es la cogestión de los recursos ambientales de esas instancias descentralizadas con participación de la sociedad civil. Esa cogestión descentralizada de los recursos es el escenario donde las autoridades estatales y los sectores sociales convergen en el manejo conjunto de los recursos y dividen funciones del proceso.

Es en estas instancias donde tiene aplicación el principio de subsidiariedad, donde se habilita y da preferencia a las instancias inferiores jerárquicamente, en virtud de que lo que pudiera hacer una instancia local o municipal, no debe ser realizado por una instancia nacional o internacional, partiéndose de la premisa de que en cuanto más cerca estén las poblaciones de las decisiones que se toman, existe mayor probabilidad de un adecuado manejo de la política de los recursos.[22]

La cogestión[23] significa un acuerdo entre las partes para crear una verdadera participación democrática en el manejo de un recurso o área, presentándose en ese proceso varios elementos a citar: un interés en el recurso por sectores estatales y privados, negociación en el manejo del recurso, todos los involucrados deben poseer información pertinente que les posibilite participar adecuadamente en el manejo, claridad de las reglas de juego, existencia de recursos para implementar el comanejo, existencia de una estructura de gestión y procedimientos establecidos para la toma de decisiones y solución de conflictos, distribución de costos y beneficios de la experiencia de los actores; y en sistemas de comanejo más consolidados, existencia de incentivo económico para los actores y existencia de una base jurídica que dé validez a la experiencia.[24]

Sin pretender analizar todos los aspectos conceptuales de la participación ciudadana, deben tenerse presente algunos aspectos fundamentales para la comprensión del tema, como son su significado, origen, formas de manifestación en la vida social y sistemas políticos, el escenario político- jurídico donde debe desarrollarse y la indispensable madurez de las comunidades en su aspecto organizativo y educativo para ejercer una real participación ciudadana con injerencia en la toma de decisiones. Se entiende así como este principio contribuye realmente al fortalecimiento de los regímenes democráticos, evitando los conflictos sociales y contribuyendo firmemente al desarrollo sostenible, convirtiéndose en un instrumento social para una búsqueda responsable y conjunta del bien común, de la preservación de las condiciones actuales del ambiente que permiten la existencia de la especie humana.

1.2 Participación Pública y Pueblos Indígenas

El reconocimiento de la necesidad de la inclusión de la sociedad civil en temas de gobierno, y específicamente en el tema ambiental y de desarrollo sostenible, se ha incrementado en los últimos años, produciéndose una serie de instrumentos, políticas y esfuerzos internacionales para regular la participación indígena o de pueblos vulnerables, como componente del derecho a la participación ciudadana. Se hace énfasis en la participación informada, responsable y organizada de estos grupos, con el objeto de alcanzar un desarrollo sostenible tomando decisiones equitativas y transparentes.

Para desarrollar la efectiva participación pública de los pueblos indígenas, se requiere primero que se reconozca su derecho a la diversidad cultural, étnica y organización político-social propia. Se debe partir del principio de la igualdad y libertad de todos los seres humanos, reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proscribiendo las prácticas de superioridad de algunos pueblos sobre otros, por causas de su origen étnico, religioso o cultural.

Algunos países han efectuado reformas constitucionales con el objeto de dar cumplimiento efectivo a ese principio de igualdad y libertad de estos pueblos.[25] En América Latina se están

realizando esfuerzos importantes para adecuar la legislación estatal a los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos de los indígenas, donde está incluido el reconocimiento de su derecho a participar. Existen ya reformas constitucionales en este sentido en Panamá, Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Argentina, Bolivia y Ecuador, que incluyeron el reconocimiento de los elementos distintivos de la diversidad étnica para fortalecer los demás derechos. Otros han realizado reformas legales importantes específicas para la tutela de estos pueblos que abarcan derechos vinculados con la tenencia de la tierra, educación, reconocimiento de sus lenguas, en un contexto de multiculturalidad.

Indica la doctrina que la verdadera complejidad de la situación indígena no es la falta de entendimiento de esa cultura, sino la complicación que surge cuando se habla de soluciones compartidas entre los indígenas, la sociedad en general y las instituciones públicas.[26] Es en este punto donde se debe fortalecer la participación pública de los pueblos como mecanismo para el desarrollo integral, incluyente y sostenido.

La realidad indígena se presenta asociada a todos o algunos de los siguientes factores: pobreza extrema, alto grado de marginación, analfabetismo, discriminación, insuficiencia alimentaria y desnutrición, cacicazgos, manipulación política e ideológica, embates contra la identidad cultural, migración, ausencia de servicios públicos, elevados índices de deserción escolar, altas tasas de natalidad, mortalidad y morbilidad, degradación del entorno ecológico, bajos ingresos económicos, bajos precios de los productos agrícolas tradicionales y artesanales, falta de espacios en el mercado para la comercialización y baja productividad de la tierra en épocas de temporal.

Según muchos grupos indígenas; antes de intentar solucionar estos problemas en un esfuerzo conjunto de estos pueblos; el Estado y el sector civil deben atender, entre otros, a algunos de los siguientes aspectos: legislaciones que reconozcan los derechos de estos pueblos en forma expresa, propiciar una participación individual y colectiva de los pueblos en proyectos tendientes a mejorar su nivel de vida, utilizar la concertación y conciliación para crear climas de confianza donde los pueblos logren proponer sus propias respuestas y soluciones, el apoyo de la organización espontánea de los indígenas para la participación en el proceso de su propio desarrollo, proyectos coordinados con el soporte de la estructura estatal, entre otros puntos. Como se observa en todos los puntos se refleja la necesidad de inclusión como pueblos en los asuntos de gobierno y gestión del poder.[27]

Los instrumentos internacionales suscritos para lograr el fortalecimiento y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, aunque con debilidades y falencias, han sido utilizados para la defensa de los Derechos Ambientales de estos pueblos y han sido incorporados en los ordenamientos jurídicos estatales e internacionales, produciendo resultados importantes en casos concretos, que han servido de guía para Estados en el ejercicio del poder. Así se puede mencionar como uno de los fundamentales, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, adoptado por la 76a. Reunión de la Conferencia General de la OIT, en Ginebra, 1989, que será analizado con detalle más adelante. Es éste el primer instrumento de derecho internacional respecto a los pueblos indígenas y que obliga a consulta cuando se les pudiera afectar en sus derechos e intereses, incluidos los ambientales.

Posteriormente han habido otros esfuerzos de regulación, que vienen siendo impulsados por una serie de hitos importantes en el ámbito internacional tales como: la suscripción de

compromisos internacionales adquiridos por los diferentes Estados (Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Agenda 21, etc.), la emisión de una serie de iniciativas en el seno de Naciones Unidas para el reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y la nueva orientación de los organismos financieros internacionales, tales como el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, en el control y verificación de cumplimiento de sus reglas, políticas y procedimientos en los proyectos de desarrollo que financian, procurando que se evite afectar negativamente el medio ambiente y tender a proteger a las sociedades vulnerables por el desarrollo de estos proyectos, abriendo espacios mediante procedimientos participativos.[28]

Sobre la suscripción de instrumentos internacionales entendidos como de *soft law* que han tenido injerencia directa en la regulación de la participación de pueblos indígenas en asuntos ambientales, serán analizados los que se consideran básicos en el tema. Recordando que, aunque no son jurídicamente vinculantes, ni susceptibles de ser sometidos a tribunales internacionales por incumplimientos, constituyen una importante plataforma de regulación gradual hacia compromisos legales internacionales y la creación de estructuras en el contexto de dichos compromisos. Además, logran internalizarse gradualmente en los ordenamientos jurídicos estatales y son traducidos en las legislaciones nacionales.

A nivel mundial se pueden citar dos documentos emanados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, esto es, la Declaración de Río y la Agenda 21. El mencionado Principio 10 aplica plenamente a la participación de los pueblos indígenas.

En el plano regional americano, en el Foro de la I Cumbre de las Américas en el año 1994, en el artículo quinto de la declaración resultante se menciona como objetivo de ese esfuerzo regional el logro del respeto de los derechos de los pueblos indígenas y su inclusión en los procesos de tomas de decisión. En igual sentido esta meta es considerada por la Organización de Estados Americanos, al indicar en su Reporte Anual del año 1994, que se debe dar una especial protección de los pueblos indígenas como obligación sagrada de los Estados de la organización.[29]

Posteriormente, en el Foro de la Cumbre de las Américas para el Desarrollo Sustentable, celebrado en diciembre de 1996, se emite la Declaración de Santa Cruz y el Plan de Acción. Esta declaración abarca el tema de la participación pública y hace especial mención de los pueblos indígenas, al expresar apoyo y promoción de la participación pública de forma ampliada a los sectores sociales en los procesos de toma de decisiones, políticas y programas, en sus fases de diseño, ejecución y evaluación, creando mecanismos institucionales que aumenten el intercambio de información y conocimiento tradicional sobre el desarrollo sostenible entre grupos, incluyendo a los pueblos indígenas y su participación real y efectiva en decisiones que afecten la vida de estos sectores sociales.[30]

El Plan de Acción de la Cumbre confía a la OEA ejecutar la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sustentable (ISP).[31] Esta Estrategia busca la integración de la sociedad civil, incluyendo los pueblos indígenas, tribales y minorías étnicas en los procesos de toma de decisión para el desarrollo sostenible en las Américas.[32] Su meta primordial es la promoción de la participación pública transparente, efectiva y responsable en los procesos de toma de decisiones y en la formulación, adopción e implementación de políticas para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe.

De la lectura de esta Estrategia[33] surgen algunos componentes importantes que directamente abarcan la participación pública de los pueblos indígenas. En su introducción, establece los principios y recomendaciones contenidas en la Estrategia orientada a unificar las iniciativas para crear políticas públicas que hagan partícipe a la sociedad civil y a los gobiernos en todos los niveles, creando condiciones de trabajo conjunto en el logro del desarrollo sostenible, introduciendo el mecanismo de esta participación en la toma de decisiones e impulso y creación de políticas de gestión del medio ambiente y los recursos.

La Estrategia denomina sociedad civil organizada a todos los sectores sociales, desde individuos, sector privado, laboral, grupos políticos, académicos, y otros actores que compongan el complejo social, además de las organizaciones no gubernamentales. Y entiende el concepto participación pública como "toda interacción entre el gobierno y la sociedad civil e incluye el proceso mediante el cual el gobierno y la sociedad civil inician un diálogo, establecen alianzas, comparten información e interactúan para diseñar, ejecutar y evaluar políticas, proyectos y programas de desarrollo. El proceso requiere la participación y compromiso de todas las partes interesadas incluyendo, entre otros, a los pobres y a los grupos tradicionalmente marginados, tales como minorías étnicas y raciales desfavorecidas."[34]

Reconoce que los temas ambientales son un escenario ideal para el logro de la participación en la toma de decisiones. Dentro de los principios de la Estrategia se establece el de Inclusión, entendido como la plena participación de los interesados, o aquéllos que resulten afectados por temas de desarrollo sostenible. Indica además que deben desplegarse esfuerzos adicionales que incluyan en esa participación a grupos vulnerables del sector privado, creando igualdad de oportunidades real y efectiva para las mujeres, las poblaciones indígenas, los jóvenes, las minorías en desventaja racial o étnica (incluyendo las poblaciones en desventaja de ascendencia africana) y otros grupos tradicionalmente marginados.

La Estrategia es un esfuerzo que se asienta en los diferentes instrumentos internacionales y las experiencias para aplicar el mecanismo de la participación pública en los diversos ámbitos de la sociedad, desarrollando cada una de las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo sostenible. Este documento será analizado en la sección relativa al contexto regional; ello no obstante se hace necesario mencionarlo aquí también como esfuerzo estatal de aplicación a los pueblos indígenas.

En el seno de la OEA se encuentra en formación una declaración hasta ahora denominada Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que será sometida a la Asamblea General, con el fin de convertirse en un tratado vinculante entre los países miembros.[35]

De la lectura del texto consolidado de ese proyecto, que será sometido a discusión y elaborado por el presidente del grupo de trabajo encargado de elaborar el proyecto y proponerlo como base de discusión entre los diferentes Estados, se identifican aspectos fundamentales en la regulación de la participación de los pueblos indígenas en aspectos ambientales que directa o indirectamente lo afectan.

En primer lugar, identifica el derecho de estos pueblos a su reconocimiento como tales, a su importancia dentro del continente por ser pueblos originarios y a la preservación de su tradicional forma de convivencia social, a su dependencia con la tierra y su forma sostenible de relación con la naturaleza. El texto contiene un apartado denominado la Cultura Indígena

y la Ecología, donde se reconoce el respeto de estos pueblos hacia el medio ambiente y que sus formas tradicionales de propiedad y usos de los recursos son requisito para la supervivencia de dichos grupos.

Luego establece una referencia expresa del contenido de la Convención 169 de la OIT de Pueblos Indígenas y Tribales de Estados Independientes, en procura de la defensa de sus derechos. Incluye en el apartado XVIII sobre el Derecho a la Protección del Medio Ambiente, el derecho del respeto del ambiente en el que se desenvuelve la vida de los pueblos indígenas y la obligación de los Estados de velar por su protección, y especifica que estos pueblos tienen el derecho a ser informados y consultados acerca de las medidas que puedan incidir en su medio ambiente, participar en acciones y decisiones que lo pudieran afectar, a participar plenamente en la formulación, planeamiento, aplicación y ejecución de programas y políticas gubernamentales para la conservación y aprovechamiento de tierras, territorios y recursos.

En el artículo XX del Derecho al Autogobierno, establece su derecho a participar en la toma de decisiones de todos los niveles sobre asuntos que les afecten en forma directa, haciéndolo individualmente o mediante sus representantes elegidos según sus procedimientos. El Artículo XXIV se relaciona con Formas Tradicionales de Propiedad y Supervivencia Cultural, Derecho a Tierras, Territorios y Recursos. Establece el derecho al reconocimiento de la propiedad indígena, a sus formas de dominio sobre la tierra y los usos, derecho que se extiende a las aguas continentales, flora, fauna y recursos de su medio ambiente. Además, se contempla la situación que se presenta cuando el Estado es dueño de los recursos como el subsuelo o algunos recursos que se encuentren en propiedad indígena, creándose la obligación estatal de que previa autorización o ejecución de programas de prospección o aprovechamiento de recursos en esas tierras, el Estado debe crear procedimientos de participación de los pueblos interesados que determinen el grado de afectación de los intereses y obligar a establecer dentro de los sistemas jurídicos mecanismos adecuados para ejercer estos derechos.

Sobre el artículo XXIX relativo al Derecho al Desarrollo, establece que los Estados deberán tomar todas las medidas necesarias, para que todo plan, programa o proyecto que afecte en forma directa derechos o sus condiciones de vida, sean realizadas en consulta con esos pueblos para que no sean ejecutados actos que les afecten, haciendo énfasis en que la consulta debe ser realizada de buena fe y de forma apropiada a las circunstancias para lograr un acuerdo.[36]

Es importante desarrollar y analizar el alcance del Convenio OIT 169 de Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, que partiendo de la prevención de la discriminación declarada en diversos instrumentos internacionales,[37] la tutela de la integridad de las formas de vida de los pueblos indígenas y tribales y el disfrute de los mismos derechos que el resto de los ciudadanos de un Estado, integra a estos sectores sociales en el disfrute de los derechos humanos. El objeto de aplicación del Convenio son los pueblos indígenas y tribales cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distingan de otros sectores de la colectividad nacional y se rijan por sus propias costumbres o tradiciones o legislación especial, o pueblos que descienden de poblaciones que habitaron el país en épocas de colonia o conquista o antes de establecerse las fronteras estatales y que conservan sus formas particulares de vida, criterio fundamental para llegar a identificar estos grupos es la conciencia de identidad indígena.

El principio fundamental que rige todo el Convenio es el respeto a la forma de organización social e identidad del pueblo indígena o tribal, reafirmando sus derechos como ciudadanos, y

respetando su diversidad étnica, cultural, religiosa y organizacional, y su forma de relación con el medio ambiente.

Aspecto medular para el tema a tratar es la obligatoriedad expresa de los Estados de asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de estos pueblos, acciones dirigidas a proteger sus derechos y garantizar el respeto de su integridad y adoptar todas las medidas especiales para el resguardo de las personas, instituciones, bienes, trabajo y medio ambiente de estos pueblos.

En su artículo sexto, expresamente se indica la obligatoriedad de los Estados de consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y preferiblemente utilizando sus instituciones representativas, cuando existan medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles directamente, la igualdad de condiciones de participación con los otros sectores sociales y en todos los niveles de adopción de decisiones tomadas en instituciones de elección popular o administrativas y cualquier otra responsable de políticas y programas que les conciernan. Señala la necesidad de conducir las consultas de buena fe y la manera adecuada de su formulación.

Establece el derecho de estos pueblos de elegir sus prioridades de desarrollo, cuando se afecta su organización social tradicional y todas sus instituciones y su derecho a participar, que se convierte en deber estatal, de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que les pudiera afectar. Se establece el respeto al derecho de propiedad y posesión de tierras ocupadas en forma tradicional. El derecho de los pueblos de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales que se encuentren en sus tierras. Contempla la obligación de consulta de los gobiernos a estos pueblos, cuando, la propiedad de los minerales y recursos del subsuelo y recursos sobre la tierra pertenezca al Estado, antes de autorizar o iniciar cualquier acto de prospección o aprovechamiento y la participación de estos pueblos de los beneficios de ese aprovechamiento, previamente consultado. Igual consulta rige en caso de pretender enajenar los terrenos a terceros.

Luego de una lectura del Convenio se puede observar que el mecanismo de consulta obligatoria por parte del Estado en las acciones que puedan afectar los intereses de estas comunidades se convierte en un importante instrumento de participación pública de los pueblos indígenas en la protección del ambiente del que son dependientes, para perpetuar su forma de vida y su visión del mundo.

Como indica la doctrina "El Convenio va más allá de una simple reafirmación de los derechos humanos básicos al tratar de cerrar la brecha entre los derechos económicos y humanos que se evidencia actualmente en el impacto negativo del desarrollo entre estos pueblos.[38] Así, los artículos 14 y 15 contienen el reconocimiento de los derechos de estos grupos sobre la tierra y los recursos naturales (de propiedad o posesión) incluyendo el derecho a participar en el uso, manejo y conservación de estos recursos."[39]

Se obliga a los Estados a adecuar su legislación y someterse a un proceso de control y monitoreo por parte de las estructuras existentes dentro de este organismo internacional, que tendría la facultad de elevar a la Corte Internacional de Justicia

Los países que han firmado y ratificado este convenio hasta el año 2004, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela.[40]

Existen otros instrumentos internacionales que regulan la injerencia de los pueblos indígenas y grupos tribales en la conservación del medio ambiente, que en primer término reconocen los derechos humanos básicos como el de salud, calidad de vida, ambiente sano, los de carácter económicos, político y social y la lucha contra la discriminación por motivos de diversidad cultural, religiosa, étnica o política de estas poblaciones.

Citamos la Declaración de Viena y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993, que llama de nuevo al compromiso de todos lo gobiernos de asegurar el mayor bienestar económico, social, y cultural de los pueblos indígenas y el disfrute del desarrollo sostenible e impone como obligación estatal "asegurar la total y libre participación del pueblo indígena en todos los aspectos de la sociedad, particularmente en los asuntos relacionados con ellos".

Igualmente la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976, la Declaración de Estocolmo de 1972, en su artículo 12, son fundamento del reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, que pueden ser utilizados para la defensa del derecho al ambiente de los pueblos indígenas.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encuentran un conjunto de derechos básicos reconocidos a todos los seres, de normas de conducta vinculante para los Estados y órganos que promueven y vigilan el cumplimiento y observancia de los instrumentos internacionales. Se encuentran estatuidos órganos jurisdiccionales que vigilan la conducta de los Estados que incumplen sus obligaciones adquiridas a la luz de los tratados firmados por las partes y ratificados en su Estado, encontrándose la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órganos encargados de velar por la protección de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales, que expresamente incluye el derecho al ambiente (art. 11).[41] Estos órganos pueden aplicar en la resolución de los casos, instrumentos de rango legal internacional como el Convenio 169 de la OIT y se cita como ejemplo la intervención en actividades petroleras y de gas que han afectado a pueblos indígenas del Oriente Ecuatoriano.[42]

1.2.1 Efecto del Control de las Instituciones Financieras Internacionales sobre el Cumplimiento de las Políticas Ambientales y de Participación Pública en la Ejecución de los Proyectos Financiados

Un aspecto que debe ser analizado, por su influencia positiva sobre el cumplimiento de aspectos ambientales y de participación pública de los sectores indígenas, es la nueva variable que compone el proceso de financiamiento internacional de los organismos financieros internacionales, que actualmente apunta a un control real sobre el cumplimiento de directrices y lineamientos que los entes ejecutores de dichos proyectos deben cumplir en materia ambiental y de participación pública. Que se ha traducido en la protección de la participación pública y de los pueblos indígenas a nivel local.

Se indica que "tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial (BM), probablemente los más activos en la región, se han avocado a la promoción activa de

la participación en la toma de decisiones sobre desarrollo a nivel local como una pre-condición necesaria para asegurar que los beneficios de la ayuda al desarrollo sean compartidos en forma equitativa entre las comunidades y que los impactos ambientales –incluidos los sociales- sean mitigados o evitados a través del diseño participativo de proyectos eficientes y sostenibles.[43] Se pasa al reconocimiento de la diversidad de sectores y grupos poblacionales, que son vulnerables a los cambios y transformaciones que un proyecto de desarrollo pudiera implicar en una comunidad, que debe ser incluida en el proceso de toma de decisiones.[44]

El Banco Mundial, cuyo objetivo fundamental es la reducción de la pobreza, posee políticas y directivas que sirven de guía a sus funcionarios y a los deudores sobre temas que afectan a poblaciones o personas por los proyectos financiados; a manera de ejemplo, tenemos este tipo de instrumentos en balance de beneficios para hombres y mujeres, reasentamientos involuntarios de población y pueblos indígenas e impacto medioambiental.[45] Sobre el tema en estudio, este organismo financiero emitió la Directiva Operacional 4.20 del 17 de setiembre de 1991, cuya finalidad es la protección de los intereses de las poblaciones indígenas.

Esta directiva sostiene que el Banco debe asegurarse que el proceso de desarrollo lleve al pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y el carácter único de los pueblos indígenas y que no sufran efectos adversos en el proceso del desarrollo, recibiendo además beneficios económicos y sociales compatibles con su cultura. De especial importancia exige la evaluación del status legal de los grupos y la capacidad real de acceso a la justicia. Siendo indispensable que se les reconozca su derecho al uso de la tierra, la protección contra posibles intrusos y el acceso a los recursos naturales vitales para la subsistencia y reproducción. La consulta y real participación de los pueblos indígenas en los proyectos que les pudieran afectar es el eje central de esta directiva.[46] Se ha creado un Panel de Inspección independiente que funciona como el instrumento para el acceso a entablar cualquier denuncia o queja, habilitándose a las comunidades afectadas a acudir a él directamente o mediante el representante del Banco en el país. Este panel primero deberá realizar una evaluación tentativa antes de emitir la solicitud de una investigación completa.

Según la directriz operacional, es necesario preparar un plan para el desarrollo de las poblaciones indígenas (PDPI) en los proyectos que "afecten" a poblaciones indígenas, con la finalidad de asegurar que no sufran efectos adversos durante el proceso de desarrollo y que obtengan beneficios sociales y económicos compatibles con su cultura. El PDPI es responsabilidad del prestatario y debe estar listo para su examen por el Banco antes de la evaluación inicial del proyecto. En la directriz operacional se aclara que el PDPI debería basarse en un diagnóstico completo del contexto socioeconómico y contar con la participación informada de la población indígena afectada potencialmente por las actuaciones previstas.[47]

El Banco deberá "asegurarse que el plan ha sido preparado y será aplicado con la participación de los grupos indígenas relevantes y puede ayudar al prestatario en su diseño y ejecución. La Directiva presta atención particular a qué tan adecuados son los marcos legales e institucionales para atender los asuntos indígenas así como asuntos de titulación de tierras para evitar demoras en los proyectos debidas a problemas provenientes de reclamos de tierras y recursos..."[48]

La directiva indicada ha sido sometida a dos evaluaciones por parte de un grupo de expertos para verificar su cumplimiento, evaluación que se fundamenta en la respuesta a las siguientes preguntas: a) ¿en qué medida es pertinente la directriz operacional para el desarrollo eficaz de las poblaciones indígenas?, b) ¿cómo y en qué medida se ha aplicado la directriz operacional? y c) ¿en qué medida ha resultado eficaz la directriz operacional en la consecución de sus objetivos? El informe emitido por el grupo evaluador sobre la primera fase, constituye una respuesta a las dos primeras preguntas, para llegar a la conclusión de verificar si esta directiva es coherente con la estrategia de la reducción de la pobreza del Banco Mundial.

A los efectos de analizar este mecanismo en la mejora de la participación pública indígena es interesante resaltar algunos datos de la evaluación mencionada: fueron investigados 234 proyectos cuya evaluación inicial fue posterior a enero de 1992 y que se cerraron antes del 31 de mayo de 2001. Indica la evaluación que se observa una influencia positiva en el diseño de aquellos proyectos, donde se aplicó la directriz operacional, obteniendo mejores calificaciones que los que no la aplicaron. Por proyectos, la directriz operacional se aplicó en 55 de los 89 proyectos que podrían afectar a poblaciones indígenas. En 29 de los 55 proyectos se incluyó un PDPI, ya fuera completo o parcial; en otros tres, la mayor parte de los beneficiarios pertenecía a poblaciones indígenas, por lo que la directriz operacional era aplicable al diseño del proyecto en su totalidad. Los otros 23 proyectos (de los 55 en los que se aplicó la directriz operacional) sólo satisfacían una de las medidas que requiere la directriz operacional.

Esto no significa que los restantes 34 de los 89 proyectos hayan tenido realmente repercusiones negativas sobre las poblaciones indígenas o no hayan beneficiado a las mismas, pero sugiere una atención insuficiente a los intereses de las poblaciones indígenas durante la preparación y la ejecución de la operación de préstamo. Además, para entender la evolución de la aplicación de la política, en el curso de la evaluación se examinaron los documentos de evaluación inicial de otros 170 proyectos que están aún abiertos, de los que 140 se habían aprobado después del ejercicio de 1998. La conclusión fue que en los últimos años se habían realizado importantes progresos en la aplicación de la directriz operacional (se ha aplicado en más del 60% de estos proyectos y en el 90% de los proyectos susceptibles de tener repercusiones negativas sobre las poblaciones indígenas). Desde el punto de vista regional, ha habido una mejora considerable en las regiones de América Latina y el Caribe y Asia oriental, donde se aplicó la directriz operacional en más del 85% de los proyectos que afectaban a poblaciones indígenas. En los proyectos en los que no se aplicó la directriz operacional las poblaciones indígenas eran beneficiarias en su mayor parte. Esta mejora se debe probablemente a los cambios institucionales y estratégicos ocurridos desde 1996.[49]

A pesar de los beneficios obtenidos con la aplicación de esta directiva, el comité evaluador hace hincapié en que en algunos países aun no se percibe la identificación de la Directriz como un componente de acceso a los créditos, lo que se achaca a los diferentes enfoques nacionales de la protección de estos grupos vulnerables. Por ello, el Banco ha seguido el criterio de ajustarse a los diferentes marcos legales existentes en cada país, y en otras ocasiones ni se ha planteado la cuestión por parte del organismo financiero, por lo que recomiendan una actitud más activa en este tema por parte del Banco Mundial.[50]

El desarrollo de este plan de desarrollo indígena será indispensable para la aplicación de la Directriz y tendrá un positivo impacto sobre la participación pública de los indígenas e

involucrar los intereses de estas poblaciones en el desarrollo social y económico del país, que deberá tomar en consideración los asuntos indígenas, con el componente de la participación y consulta informada de estos sectores. La presión de muchos sectores y organizaciones no gubernamentales que criticaban la conducta indiferente del Banco de exigir el cumplimiento de sus políticas y normas en los proyectos que financia, generó la creación de este tipo de controles sobre proyectos mediante inspecciones de paneles de expertos independientes.[51]

En los análisis de desarrollo del Banco Mundial ha comenzado a identificarse como uno de los problemas que contribuyen a la desigualdad y la pobreza en los países en desarrollo, especialmente en América Latina, la falta de acceso en la toma de decisiones de grandes sectores sociales, que se han mantenido marginados desde la época de la colonización, como patrón regular en el desarrollo de los estados y la necesidad de crear instituciones y espacios de apertura a las grandes mayorías.[52]

Otro importante organismo financiero internacional es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que inició a finales de la década de los noventa la redefinición de sus objetivos, priorizando los temas de la reforma social, la disminución de la pobreza, la modernización e integración económica y la protección medioambiental. En el programa sobre modernización estatal ha financiado proyectos que tienden al fortalecimiento de las estructuras e instituciones y a la sociedad civil. Las organizaciones indígenas tiene la opción de participar como una ONG, compitiendo por contratos con el BID, con el consentimiento de su gobierno nacional. Al igual que el Banco Mundial, fue creado un Panel de Inspección de investigación de quejas y debe demostrarse el efectivo daño resultante de los proyectos, dentro de la estructura del BID se encuentra una Unidad especial técnica sobre temas comunitarios e indígenas, cuya función es la elaboración de estudios y asesorías.[53]

Estos espacios que se van creando para la participación ciudadana de los pueblos indígenas, en procura de la protección de su derecho a la determinación, respeto a la diversidad cultural, y acceso a un ambiente sano y a los recursos naturales, presionan a los Estados, a adecuar sus conductas y marcos legales a normas inclusivas de estos sectores, tomando en consideración sus intereses y necesidades básicas. Se requerirá fortalecer la capacidad organizativa de estos pueblos y el trabajo conjunto para utilizar este importante mecanismo.

2. Desarrollo de la Participación Pública en el Ámbito Internacional

Como ya fue citado en la sección de antecedentes la participación ciudadana o pública en sus primeras manifestaciones se puede localizar en los procesos de evaluación de impacto ambiental aplicados en la Unión Europea y en Estados Unidos de Norteamérica, desde la instauración de este instrumento preventivo por la NEPA en 1970, y el Régimen de Actividades Clasificadas.

El componente de la participación ciudadana dentro de los procesos o permisos que los gobiernos otorgan, empiezan a avistarse en forma esporádica y no es concebido como un derecho real de los ciudadanos, sino como un aspecto más dentro de todo un procedimiento determinado.

No es sino hasta la década de los ochenta, cuando comienza a mostrarse este derecho como tal y se inicia un sorprendente desarrollo en el Derecho Ambiental Internacional, mediante sus instrumentos de *soft law*, iniciándose con el reconocimiento de la necesidad de involucrar a los ciudadanos en las políticas de desarrollo sostenible en el Informe de la Comisión Brundtland, específicamente y posteriormente otros instrumentos lo desarrollan y van delineando lo que hoy se conoce como participación pública. De fundamental importancia, como ya fue mencionado, la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río 92, donde ocurre el reconocimiento expreso de la participación ciudadana.

2.1 Instrumentos del Derecho Ambiental Internacional de Carácter Global que Incorporan la Participación Pública

Antes y después de la Declaración de Río de Janeiro han habido diferentes instrumentos internacionales de carácter global, vinculantes y no vinculantes, que han incluido la participación pública o ciudadana en alguno de sus aspectos.

2.1.1 El Informe Brundtland

La Comisión Brundtland[54] determina de alguna manera el futuro del Derecho Ambiental Internacional, ya que se considera el antecedente y base de la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

Entre los cambios urgentes necesarios para revertir la actual degradación de los recursos naturales que menciona el informe está el de poder proveer una base futura para el desarrollo, fundada en el aumento de los recursos naturales y la participación popular en la toma de decisiones. Lo importante del informe es la idea básica de detener la utilización del capital ecológico del planeta e iniciar la producción sobre el interés que se puede obtener de la administración sostenida de sus recursos, y para lo cual deberá modificarse el sistema económico mundial.

Todo el Informe gira en torno al concepto de desarrollo sostenible entendido como " El desarrollo económico y social-tanto de países industrializados como en los que se encuentran en vías de desarrollo- debe descansar en la base de su sostenibilidad ... es el desarrollo que satisface las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades".[55]

Una de las conclusiones a la que llega el Informe es que en la búsqueda de un desarrollo sostenible se requiere, entre otros, importantes aspectos,[56] un sistema político que asegure una participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones, y debe iniciarse con la creación de un orden económico más equitativo.

Este importante primer paso, que constituye el reconocimiento de la participación ciudadana en el logro del desarrollo sostenible, constituye el inicio de una serie de iniciativas internacionales que irán definiendo, delimitando y configurando el derecho a la participación pública en materia ambiental.

Desde el Informe de la Comisión se impulsó el tema de la participación pública en las mesas de discusión y acuerdos internacionales donde se tocaban los temas del desarrollo sostenible,

situándose a los ciudadanos en una posición de poder dentro de los sistemas políticos y específicamente en los procesos de toma de decisiones.

Cinco años después de acogido el Informe Brundtland, se celebra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, que es convocada a raíz de una recomendación que contenía el Informe. Es allí donde se profundiza el tema, adoptándose el Principio 10 de la Declaración de Río, que estableció que los asuntos ambientales son mejor manejados con la participación de todos los ciudadanos interesados a un nivel relevante.

Aún cuando este instrumento es una declaración y no un tratado con efectos jurídicamente vinculantes, ha inspirado la creación de normas y políticas de apertura a sectores sociales nacionales dentro de las que se discuten asuntos ambientales que los afectan y se va transformando en un principio guía en materia ambiental.

En la Conferencia fueron adoptados otros documentos que contemplan la participación pública: la Agenda 21 y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

2.1.2 Carta Mundial de la Naturaleza

Esta Carta fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su Resolución 37/7, el 28 de octubre de 1982. Reconoce la pertenencia y dependencia de la especie humana con la naturaleza, que ha sido afectada por un uso irracional de los recursos, minando los beneficios que ésta nos puede brindar. Erige como uno de sus principios el respeto a todas las formas de vida y la conveniencia de uno administración racional de los recursos por parte de todos. Del texto de esta carta emana que la responsabilidad de vigilancia y custodia de la naturaleza comienza a revertirse en la sociedad civil y se profundiza entendiendo el daño que el hombre puede producirle a su entorno y a sí mismo.

Dentro de sus principios y con relación a la participación pública, se erigen dos principios importantes, uno referido a la educación ecológica y la difusión de estos conocimientos, por todos los medios y en especial mediante la educación general y el Principio 16, que indica que toda planificación, que contiene diversos elementos, deberá ponerse a disposición de la población por medios adecuados y antelación suficiente, para que ésta pueda participar efectivamente en los procesos de consultas y adopción de decisiones.

2.1.3 El Convenio sobre la Diversidad Biológica

Constituye el instrumento internacional más importante relativo a conservación y uso racional de la diversidad biológica y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos, su objetivo principal.

El artículo décimo relativo a "Utilización sostenible de los componentes de la diversidad" biológica establece, entre las acciones que recomienda a las Partes, proteger el uso tradicional de los recursos biológicos, ejercido por comunidades autóctonas, que sean compatibles con la conservación de estos recursos. Además de prestar ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y fomentar la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y sector

privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos. Recomienda a los Estados que adopten incentivos económicos para que la sociedad haga un uso racional de los recursos y los conserven.

Del análisis de estas recomendaciones, se visualiza un envolvimiento del gobierno con el sector privado en el manejo y gestión de los componentes de la biodiversidad. Al menos, exhorta a los Estados signatarios a involucrarse de esta manera.

En la parte relativa a la investigación y capacitación, se señala que las partes deberán mantener programas de educación y capacitación científica y técnica en las medidas de identificación, conservación, y uso racional de la diversidad biológica y fomentar la investigación en este campo.

Lo anterior es un aspecto muy importante para facilitar y encauzar la participación pública ambiental, que como se puso de manifiesto, se requiere de sociedades que cuenten con individuos sumamente informados y organizados. Al respecto, la Convención profundiza y regula, en su artículo 13, el tema de Educación y Conciencia Pública, donde exhorta a las partes a promover la comprensión de todos los miembros de la sociedad, de la importancia de la biodiversidad, utilizando las medidas de difusión de información y la inclusión de estos temas en la educación. Establece la posibilidad de cooperación con organizaciones intergubernamentales y gobiernos para desarrollar programas de educación y sensibilización del público, en lo que respecta a conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

La Convención contempla un tema de suma trascendencia: la relación del instrumento de la evaluación de impacto ambiental y la participación pública. Sobre este instrumento ambiental indica la doctrina: "Las evaluaciones de impacto ambiental son un instrumento que ayuda a la toma de decisiones políticas sobre la viabilidad o no de un proyecto u obra propuesta. La Evaluación Impacto Ambiental (EIA) da información sobre los posibles efectos de estos proyectos en el ambiente. Sabido que las decisiones finales recaen sobre la administración pública es decir el Estado, debe ser entendido a su vez que las autoridades públicas trabajan para el público y si estos quieren saber qué es lo que el pueblo necesita, se debe participar a los ciudadanos cuando se va a tomar una decisión."[57]

En el artículo 14 sobre Evaluación del Impacto y Reducción al Mínimo del Impacto Adverso, promueve el establecimiento de procedimientos apropiados para la exigencia de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.

Con el objeto de regular el tema de la Bioseguridad, se adopta en el 2000, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica,[58] donde se establece un novedoso mecanismo de diseminación de la información en el tema de la bioseguridad, mediante el fomento de la sensibilización, educación y participación del público relativo a la seguridad en la transferencia, manipulación, y uso de los organismos transgénicos. Para ello, los Estados deberán asegurar el acceso a la información sobre los organismos que puedan ser importados y exportados, realizar procesos de consulta sobre la adopción de decisiones y los resultados de esas decisiones y la conformación del Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología, que funcionaría como la plataforma informativa de todo el protocolo, utilizando tecnología de Internet para el desarrollo de muchos de sus objetivos.

Lo que se critica de este protocolo es que a pesar de mostrar claridad respecto del acceso a la información, no hace lo mismo en relación con el acceso a la justicia.[59]

2.1.4 La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático

Muchos países han ratificado esta Convención que posee una serie de mecanismos para facilitar el acceso a la información y la participación pública. Ejercidos a través de la obligación de los Estados de presentar reportes que son hechos públicos por las Conferencias de las Partes y la Secretaría.

En la práctica solo acceden a esa información los Estados Partes de la Convención y un limitado número de organizaciones internacionales. A nivel nacional, se tiene acceso a solicitar información de peticiones individuales sobre cambios suscitados en el tema de cambio climático y sus efectos, aunque en realidad dicho acceso se encuentra aún limitado. Se le critica que no tiene regulación sobre el acceso a la justicia por parte de los Estados partes, organizaciones, ONG, organizaciones internacionales o personas físicas.[60]

2.1.5 El Plan de Implementación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002

Los principios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21 y el Plan para la ulterior Ejecución de la Agenda 21, mencionan dentro de sus objetivos, en forma frecuente, la necesidad de medidas concertadas para la consecución del principal objetivo: la erradicación de la pobreza, tomando en cuenta las necesidades de todos los sectores, en especial las mujeres y los pueblos indígenas.

A manera de ejemplo, en este Plan de Aplicación en el tema de la diversidad biológica en su punto 42, inciso l, menciona como aspecto necesario para la conservación de la diversidad biológica: Fomentar la participación efectiva de las comunidades autónomas y locales en la elaboración de políticas y la adopción de decisiones sobre la utilización de sus conocimientos tradicionales. En sus Modos de Ejecución del Plan se indica en el acápite 119 lo siguiente: garantizar el acceso a nivel nacional a la información ambientales y las actuaciones judiciales y administrativas, en asuntos de medio ambiente, así como la participación del público en la adopción de decisiones como modo de impulso del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, teniendo plenamente presentes los principios 5, 7 y 11 de esa Declaración.[61]

Con este reciente documento se observa que lo largo de las discusiones de acuerdos y tratados a escala mundial siempre surge el tema de la participación pública como instrumento y condición para alcanzar los objetivos propuestos, sea de erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la gestión de un determinado recurso o de algún riesgo en particular.

2.2 Desarrollo de la Participación Pública en el Ámbito Europeo

En Europa el tema de la participación pública en materia ambiental ha tenido un impresionante desarrollo al punto tal que se han elaborado instrumentos específicos, que obligan a los Estados a adecuar sus estructuras jurídicas y administrativas, para hacer posible el ejercicio real de este derecho en su variable ambiental.

Para la Unión Europea, el Derecho a la Información y la Participación Ciudadana, están estrechamente ligados. Así, el Sexto Programa de Acción comunitario en Materia de Medio Ambiente[62] establece que las metas de la política en materia de medio ambiente de la Unión Europea basada, entre otras, en la participación, procurarán alcanzarse por medio de:

- Mecanismos, reglas y principios de buen gobierno en cuyo marco se consulte ampliamente a los interesados en todas las etapas;
- Refuerzo de la participación en el proceso de diálogo de las ONG mediante un apoyo que incluya financiación comunitaria;
- Garantía de puesta a disposición de información en forma periódica que pueda facilitar, entre otras, las decisiones políticas, el seguimiento y revisión de las estrategias de integración sectorial y el desarrollo sostenible, y la información al público.

Para realizar el Programa Comunitario la Unión Europea (UE) propone estrategias de incrementar el diálogo con la industria, perfeccionar la planeación física y estratégica a través de las evaluaciones de impacto ambiental, mejorar la gestión y control de los procesos de fabricación: auditorías ambientales, evaluar y contabilizar los daños al ambiente, instaurar un sistema de etiquetas ecológicas y, autorregulación y derecho a la información.[63]

La doctrina europea señala que el derecho de acceso a la información ambiental en el Derecho Internacional (como componente esencial de la participación pública en esta materia) de toda la sociedad o de un grupo determinado de personas, como los trabajadores por ejemplo, ha tenido un desarrollo muy reciente a partir del inicio de la década de los noventas. El derecho tiene una conexión directa con el derecho de participar en los procesos de EIA y se va fortaleciendo con la obligación de comunicación pública de actividades y riesgos ambientales y la educación y publicidad de las decisiones y los actos. Los primeros desarrollos que se identifican son la Directiva 90/313/ECC sobre Libertad de Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente, el Convenio sobre Medio Marino OSPAR y la Convención del Consejo de Europa sobre Responsabilidad Civil en materia de Daños resultantes de Actividades Peligrosas para el Ambiente (1993); acuerdos internacionales donde se elaboran modalidades para dar efecto al derecho de las personas de acceder a información ambiental con las limitaciones indicadas en cada instrumento.

Al respecto se estudian los principales instrumentos emitidos en el seno del Derecho comunitario europeo.

2.2.1 La Directiva 90/331/ECC sobre Libertad de Acceso a la Información sobre el Medio Ambiente

Esta Directiva constituyó un gran avance en el área del acceso a la información ambiental en Europa, que significó romper con la tradicional actitud de muchos estados europeos de mantener la información ambiental fuera de la disponibilidad de la población. Luego de su adopción, cada Estado debió modificar sus legislaciones y formas de organización para hacer cumplir esta importante norma ambiental.

La "intervención del público", se contempló desde la perspectiva de que el público debe poder participar del modo más completo posible en los procesos de toma de decisiones relacionados

con las autoridades de construcción, los permisos de funcionamiento, las licencias para emisiones o vertidos, etc. Los ciudadanos tienen un interés directo en la calidad del entorno en el que viven y además, pueden influenciar en forma considerable el buen comportamiento de las empresas en su zona, quizá incluso como empleados o directivos. Este principio debe también aplicarse a la información que está a disposición de las instituciones comunitarias.

El artículo 9, obligó a los Estados miembros de la Unión Europea, a partir del 31 de diciembre de 1992, a transponer la directiva a sus legislaciones nacionales. Algunos países tardaron más que otros en el proceso de implementación. Por ejemplo Dinamarca, Francia y Holanda, donde ya existía legislación de acceso a la información pública, solo tuvieron que hacer cambios menores. Bélgica, Irlanda, Luxemburgo e Inglaterra fue el segundo grupo en implementarla, ya que se dieron a la tarea de crear leyes específicas para ese fin. El tercer grupo estuvo integrado por Alemania, Portugal España, Grecia e Italia, donde la implementación tuvo un lento proceso, justificado quizá por la existencia de una legislación deficiente al respecto. Luego se implementó en Austria, Finlandia y Suecia.

Entre los aspectos más importantes de esta Directiva, puede mencionarse el artículo 3 que indica la obligación de todas las autoridades públicas que tengan en su poder información ambiental de ponerla a disposición de la población, aunque el solicitante no tenga interés directo, sea una persona física o jurídica, ciudadana europea o extranjera. La Directiva abarca la información relativa al ambiente, es decir sobre el estado del agua, aire, suelo, fauna, flora y espacios naturales según el artículo 2.a.

Esta Directiva fue derogada por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, emitida para adecuarse a la Convención de Aarhus.

En 1985 la Comunidad adoptó la Directiva 85/337/CEE sobre evaluación del impacto ambiental, en la que se preveía la información al público sobre las solicitudes de autorización de los proyectos contemplados por la Directiva y se establecía la necesidad de ofrecer al "público interesado" la posibilidad de expresar su opinión acerca de tales proyectos, antes que adoptar una decisión al respecto. Luego, en 1990 la Comunidad adoptó la Directiva 90/313/CEE sobre la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Ambas Directivas, sucesivamente aplicadas por los Estados Miembros, sirvieron como modelo a escala internacional, de modo que su filosofía fundamental ha quedado incorporada a la Convención de Aarhus.

Entre otras Directivas relacionadas con el tema se puede citar la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a participación del público y acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo.

2.2.1 Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus)

Constituye el más elaborado instrumento jurídico internacional con efectos vinculantes que trata en forma especifíca la participación pública en materia ambiental. La Convención fue adoptada por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, el 25 de junio de 1988, en Aarhus, Dinamarca, durante la Cuarta Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente en Europa.

Se la considera como un importante avance para la defensa del ambiente y una fortaleza para la democracia, por contribuir a la mejora de los derechos de los ciudadanos y organizaciones no gubernamentales, que cuentan con un instrumento que les permite acceder a los procesos de elaboración de las políticas públicas que tengan relación con la materia ambiental. La inclusión de los habitantes de los países mejora la estabilidad social y la legitimación de las políticas, ya que al ser consultados, los acuerdos son aceptados al ponerlos en práctica y se contribuye a la paz social. Es un instrumento que establece criterios mínimos para los Estados y no un techo, es decir, cada Estado puede ir mas allá de lo dispuesto por la Convención para crear un escenario más amplio a la participación ciudadana en todos o algún aspecto que contempla.

Se dice que Aarhus, fue adoptado por la necesidad de mejorar el medio ambiente de la región, debido a su constante deterioro, y por la necesidad de contar con el apoyo social para ejecutar las políticas estatales, además de tener una sociedad vigilante de las acciones de los gobiernos y las empresas que pudieran dañar el entorno.[64]

Luego de su adopción, se celebraron dos reuniones por parte del Grupo de Trabajo de los países signatarios en el año 1999 y el 2000, para preparar la primera Reunión de las Partes, que se efectuó en tres ocasiones entre el año 2001 y el 2002. La Convención entró en vigencia el 30 de octubre del año 2001 y el proceso de ratificación en cada país fue sumamente rápido. Una reunión extraordinaria de las Partes, fue realizada en mayo del 2003 en Kiev, Ucrania, en el marco del quinta Conferencia Ministerial Europa para el medio Ambiente. Donde fue adoptado el Protocolo de Contaminación Liberada y Transferencia de Registros,[65] firmado por treinta y seis Estados, conocido como el Protocolo de Kiev.

2.2.1.a Contenido de la Convención

Una mayor sensibilización de la opinión pública respecto de la problemática ambiental, el desarrollo de la legislación en este tema y el reparto de las diferentes responsabilidades entre los agentes gubernamentales y no gubernamentales en la gestión de los recursos naturales, establecieron el escenario ideal para la adopción de esta Convención.

Su objetivo es la protección del derecho de todos los individuos a vivir en un entorno adecuado para su salud y bienestar. La Convención se centra en la regulación de tres aspectos: el desarrollo del acceso de los ciudadanos a las informaciones de que disponen las autoridades públicas que pudieran tener injerencia en materia ambiental, impulsar la efectiva participación

pública en la toma de decisiones que repercutan sobre el ambiente y mejorar o crear las condiciones de acceso a la justicia.

Esos objetivos principales se alcanzarán, en tanto los Estados cumplan con las obligaciones estipuladas en el texto, donde básicamente se trabaja en torno a tres ejes: el real acceso a la información mediante la disposición al ciudadano de toda la información y archivos que tenga el gobierno en su poder, la creación de las vías adecuadas de participación social en los procesos de toma de decisiones administrativas, y el control de que sean procesos transparentes, y la legitimación procesal de todas las personas para que puedan elevar al conocimiento de un órgano administrativo, una denuncia sobre una empresa, persona privada o el mismo Estado ante los Tribunales nacionales, por incumplir sus obligaciones de carácter ambiental.

Las partes deben reformar sus legislaciones y reglamentar los aspectos no regulados, permitir un mayor acercamiento entre ciudadanos y autoridades públicas, fomentar la educación ecológica de la sociedad civil para crear mayor conciencia social sobre el tema, y apoyar a las organizaciones sociales que trabajen en la protección ambiental.

En lo que respecta al acceso a la información ambiental,[66] en su primera parte, la Convención contempla importantes derechos y obligaciones, regula plazos en los que se debe responder al ciudadano y los motivos que podrían alegar los funcionarios públicos para rehusar a dar información al solicitante y si lo que se solicita se encuentra en documentos en proceso de redacción o elaboración. La regla jurídica es que toda información es pública y accesible a la sociedad, salvo por las tres causas mencionadas.

Se regula también la posibilidad de rechazar solicitudes de acceso a información, cuando exista secreto en deliberaciones de las autoridades competentes por motivos de seguridad pública, defensa nacional o para que el sistema judicial funcione correctamente y aspectos de secreto industrial o comercial por derechos de propiedad intelectual.

Todos los criterios del rechazo, que deben ser fundamentados, deben ser interpretados en forma restrictiva, favoreciendo el interés público; además se debe indicar al solicitante las vías legales que tiene a su disposición para recurrir a ese rechazo.

A todos los entes públicos se les impone la obligación de mantener la información actualizada y disponible en medios accesibles como listas, registros y ficheros disponibles al público. Se promueve el uso de bases de datos electrónicos, con información sobre la situación del medio ambiente, legislación existente, identificación de todos los planes o políticas nacionales y los convenios internacionales pertinentes.

La segunda parte regula la participación pública en el proceso de toma de decisiones. Esta participación deberá estar garantizada en todos los procedimientos donde se autoricen actividades que puedan crear un daño potencial al ambiente, en especial las actividades industriales, las cuales están mencionadas en el texto del instrumento. Será determinante para el otorgamiento de la autorización, lo que haya resultado de la consulta a la sociedad.

En los procedimientos de consulta para la toma de decisiones, y de acuerdo a la doctrina citada, desde el inicio del proceso se debe facilitar a los ciudadanos información sobre el asunto del cual se tomará la decisión, el tipo de decisión que va a ser tomada, la autoridad pública competente y el procedimiento a seguir, estipulando como obligación general el establecimiento de plazos razonables que permitan a los ciudadanos la real participación, y participación en la creación de normas y reglamentos de protección del medio ambiente. Además, establece un proceso más simple al que deberán adecuarse las instituciones que planeen las políticas y programas en materia ambiental.

Otro de los aspectos fundamentales contemplados por la Convención es el acceso a la justicia, es decir, la posibilidad o legitimación de los ciudadanos que consideren que su derecho de acceso a información en materia ambiental fue lesionado, por haberse ignorado su petición, rechazado sin fundamento legal o haberse rendido la información pero en forma insuficiente. En este punto la Convención va mas allá y establece la obligación de asegurar el acceso a la justicia si se violara el procedimiento de participación pública en los diferentes procesos: toma de decisiones para autorizaciones, creación de normativa, procesos judiciales o administrativos donde exista evidente violación de la legislación de medio ambiente por acción u omisión del Estado o los particulares.

2.2.3 Directiva 2003/ 35/ CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de 26 de mayo de 2003

Establece, entre otros, medidas para la participación del público en la elaboración de planes y programas medioambientales y modifica a las Directivas 85/337/CEE y 96/61/ CE del Consejo en los temas de participación pública y acceso a la justicia.[67]

El objetivo fundamental de esta Directiva es contribuir a la aplicación de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus, que no puede ser alcanzado de manera suficiente por los Estados Miembros, tal y como está estructurada la legislación actual, la que debe ser adoptada con base en los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para que los Estados modifiquen sus ordenamientos jurídicos y su estructura administrativa.

El artículo segundo regula la participación pública en planes y programas, entendiéndose público como una o varias personas físicas o jurídicas, asociaciones, y otras que se presenten en la práctica nacional y cada Estado deberá garantizar para que participe efectivamente desde un inicio en la preparación, modificación o revisión de planes y programas según actividades del anexo I de la Directiva. Para ello los Estados deberán velar por suministrar información a la sociedad, mediante diferentes medios sobre estos planes propuestos y sobre el derecho a participar en estos procesos decisorios y la autoridad competente a la cual acudir, donde puedan expresar sus opiniones, antes de la adopción definitiva, que debería tener en cuenta los resultados de la participación de los ciudadanos.

Se obliga a las autoridades públicas a suministrar información sobre aspectos de los proyectos y planes con suficiente tiempo y, una vez adoptada la decisión, la autoridad competente debe informar y razonar sus resultados.

Esta Directiva expresamente indica que se debe promover "la participación de asociaciones, organizaciones y grupos y, en particular, la de organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente, sin olvidar, entre otras cosas, la educación medioambiental del público",[68] todo lo cual fortalece la posición de las ONG dentro de los mecanismos de tutela ambiental en un proceso transparente e inclusivo de la sociedad en la cual está inmerso.

La Directiva reafirma los diferentes aspectos regulados en el Convenio de Aarhus,[69] pero detalla las obligaciones generales, indicando qué tipo de información debe brindarse al público con respecto a un proyecto o plan, reafirma el derecho de los interesados a participar, obliga a las autoridades competentes a indicar específicamente cuáles son las formas de participación en cada proceso de toma de decisión, los medios de comunicación, el informe de resultados de la decisiones y el tomar en consideración la consulta realizada; y reforma algunas directivas donde se hace necesario el componente de la participación pública, la obligación de los Estados de brindar un amplio acceso a la justicia, la interposición de demandas judiciales o de cualquier otro procedimiento en materia ambiental, siguiendo criterios de celeridad y poca onerosidad.

La Directiva fijó el límite del 25 de junio de 2009, para que los Estados remitan al Parlamento Europeo un informe sobre el estado de implementación de la Directiva, con el fin de continuar integrando elementos o requisitos de la protección del medio ambiente, donde se contempla la participación pública y se estableció el 25 de junio de 2005, como fecha límite para que los Estados apliquen esta Directiva.

3. Participación Pública en el Contexto Regional Americano

En contexto americano, el desarrollo de la participación pública en materia ambiental como derecho de los sujetos que conforman la sociedad, considerados en forma individual o como miembros de agrupaciones sociales, ha tenido un desarrollo diverso al estudiado a nivel europeo.

Los marcos jurídicos de los estados del continente han incluido la participación pública, como componente dentro de la diversa legislación; abriéndose espacios donde la sociedad tiene posibilidades de participar en mayor o menor grado en la toma de decisiones, posibilidades de acceso a la información ambiental o acceso a la justicia.

Puede identificarse la participación pública en las EIA, en la creación de consejos u órganos, o en la legitimación procesal en determinados procedimientos, etc; pero no existe un instrumento jurídico estatal o internacional, como lo tiene Europa, que regule la participación pública de forma específica y aplicable a todos los procesos de tomas de decisión ambiental o el acceso a la información, y obligue a los Estados a establecer las condiciones necesarias para que este derecho sea ejercido en las diferentes facetas expuestas en la primera parte de este capítulo.

Como excepción a lo indicado podría mencionarse que en los Estados Unidos este tema ha tenido un desarrollo distinto al latinoamericano, donde se han creado leyes que facilitan el

acceso a la información ambiental y acceso a los procesos de toma de decisiones y otorgamientos de permisos en actividades riesgosas, donde la sociedad ha encontrado espacios de participación pública en materia ambiental, tal y como fue indicado con respecto a la regulación de la NEPA para la EIA y otras, pero que por su extensión se escapan al objeto de este capítulo.[70]

En este capítulo se desarrollan las acciones emprendidas en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), como una de las organizaciones internacionales regionales de más influencia en el continente en el campo de la participación pública en materia ambiental.

3.1 Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sustentable (ISP)

La meta principal de la Estrategia es la "promoción de una participación pública transparente, efectiva y responsable en la toma de decisiones y en la formulación, adopción e implementación de políticas para el desarrollo sostenible en las Américas",[71] además del fortalecimiento de la participación pública en las decisiones y políticas de gestión medioambiental. Es un acuerdo de adopción de una serie de políticas regionales y nacionales en el tema de la participación ciudadana en aras de alcanzar el desarrollo sostenible.

Se incluyen como áreas programáticas a desarrollar por los Estados, en asociación con la sociedad civil para el impulso de la participación pública: a) información y comunicación; b) marcos legales; c) procedimientos y estructuras institucionales; d) educación y capacitación; e) financiamiento para la participación; f) foros de consulta. Se crea este marco de políticas, que constituyen el corazón de la Estrategia y el documento que fue sometido a la Asamblea General de la OEA. El documento de Recomendaciones para la Acción es una propuesta para que los gobiernos y la sociedad civil, tomen medidas acordes para cada realidad nacional y contiene ejemplos de acciones concretas que se pueden desarrollar para implementar el marco de políticas.

Para la estrategia, el concepto de sociedad civil incluye a todos los actores no gubernamentales, incluyendo al sector corporativo y los individuos; y "participación pública" se refiere al concepto tradicional del término e incluye toda interacción entre el gobierno y la sociedad civil para resolver problemas comunes. Además del proceso de diálogo, traslado de información e interacción de acciones para el diseño de planes y programas, se hace hincapié de la necesaria participación y compromiso de los interesados, con inclusión de los sectores marginados.

Se reconoce el tema ambiental como clave para involucrar a la sociedad en la generación de decisiones y se aplican a temas de salud y educación, agricultura y silvicultura sostenibles, ciudades y comunidades sostenibles, recursos hídricos y zonas costeras, energía y minerales. La Estrategia hace mención de la conveniencia de abrir espacios en temas ambientales para la sociedad, por crear un vínculo de cooperación entre los gobiernos y los interesados y una legitimación beneficiosa de cada decisión a adoptar, mermando los potenciales conflictos sociales, que pudieran surgir si no se toman en cuenta los intereses de las comunidades afectadas y no se realiza un proceso transparente.

Para la emisión del mandato de esta propuesta, los Estados se basaron en diferentes compromisos adquiridos anteriormente y básicamente citan: el Principio 10 de la Declaración de Río, haciendo especial mención en la necesidad de avanzar en tres temas: acceso a la información; acceso a procesos; y acceso a la justicia; la Agenda 21, donde los gobiernos se comprometieron a ampliar la participación pública en los procesos de toma de decisiones y en la formulación de políticas para el desarrollo sostenible; la Declaración de Barbados de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo de 1994 y su Programa de Acción, que reconocen el importante papel de las ONG en los procesos; la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible de 1994, donde establece que el desarrollo "es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo... [e implica] el fortalecimiento y plena participación ciudadana";[72] la Cumbre de las Américas de Miami de 1994, donde se puso énfasis en la importancia de la participación pública; la Conferencia Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible en 1996, donde se reafirma el compromiso en el tema y su importancia para el desarrollo sostenible, y donde los jefes de Estado y de gobierno encomiendan a la OEA la formulación de esta Estrategia, dándose énfasis a los mecanismos legales e institucionales, acceso a información, programas de capacitación, y procesos de consulta para asegurar la participación de la sociedad civil.

Luego en la Cumbre de las Américas de Santiago en 1998, los gobiernos establecen que "Promoverán, con la participación de la sociedad civil, el desarrollo de principios y recomendaciones para que dentro de los marcos institucionales se estimule la formación de organizaciones responsables, transparentes y sin fines de lucro y otras organizaciones de la sociedad civil [y] fomenten ... alianzas sector público-sociedad civil", basándose en las experiencias de la ISP.[73]

Como se observa, la participación pública en esta región no es tema nuevo. Puede decirse que el tema ha sido desarrollado a lo largo de varias cumbres y reuniones de los Estados americanos en el ámbito del Derecho Ambiental Internacional, donde se discuten los temas de participación pública directamente vinculados al desarrollo sostenible.[74]

Los principios guías de la IPS son: Proactividad, Inclusión, Responsabilidad, Comprensión, Acceso, Transparencia, los cuales deben guiar la aplicación e implementación de esta estrategia en cada Estado.

En la actualidad, la OEA busca establecer un programa de apoyo para que los Estados logren ir implementando en forma progresiva este importante esfuerzo regional. Están en marcha proyectos de participación pública, basado en esta estrategia en Portland Bay, Jamaica, el Golfo de Honduras y Perú, donde se está demostrando la factibilidad de aplicar esta estrategia en forma nacional y regional. Estos proyectos pilotos se han desarrollado diseminando información sobre participación pública en los temas de biodiversidad y programas internacionales sobre aguas, incluyéndose los componentes de asistencia y capacitación técnica acordes con las necesidades de cada región. [75]

4. Participación Pública en el Contexto Regional Centroamericano

La participación pública en Centroamérica no es un tema que pueda ser estudiado de manera uniforme, dadas las diferencias que existen entre los países. A lo largo de varios años, esta zona fue

escenario de varios conflictos armados y ello ha provocado precisamente que el tema tenga que analizarse de esta forma. Es necesario que la polarización y confrontación de las décadas pasadas cedan camino hacia una nueva dinámica de interacción entre las autoridades y la sociedad civil, en la cual se puedan ofrecer oportunidades para la construcción y ampliación de espacios democráticos de participación ciudadana[76], y que los sectores tradicionalmente marginados se sientan empoderados y motivados para ingresar en la arena política y ocupar efectivamente ese espacio.

4.1 Democratización y Participación Pública en Centroamérica

La participación pública debe de ser la puesta en práctica de la capacidad de proponer, decidir y actuar para la construcción de la democracia y el desarrollo, lo que implica información, conocimiento, negociación e incidencia,[77] adquiriendo una enorme importancia este último término, ya que la incidencia política es el medio por el cual individuos, grupos o sectores de la sociedad civil se involucran en procesos políticos para hacer valer sus intereses particulares y, al mismo tiempo, volver a los gobiernos más responsables, trasparentes y abiertos a la participación ciudadana.[78]

En Centroamérica la implementación de la participación ciudadana (como derecho) ha ido de la mano de la democratización,[79] y ello es así ya que al hacer un pequeño recorrido por la historia de la región, se advierte que la realidad de los países centroamericanos es muy variada y diferente y que la participación de la ciudadanía ha ido evolucionado conforme se ha implantado la democracia (como orden político) y se han ido abandonando los diferentes regímenes (no democráticos) que han existido en el Istmo y con ello dado un mayor margen de participación ciudadana a la sociedad civil.

La democracia es un ingrediente esencial del derecho humano al desarrollo, por lo cual si se desea garantizar un proceso democrático (con la participación de la sociedad civil) se tienen que realizar esfuerzos por tratar de aplicar las disposiciones de la diferente normativa que lleve a consagrar este derecho. Uno de los mayores ataques a la democracia en Centroamérica ha provenido de situaciones de pobreza, desigualdad y subdesarrollo, que pueden poner en riesgo la propia supervivencia de la democracia.[80]

Las desigualdades sociales y económicas produjeron en Centroamérica las condiciones estructurales que, durante los años setenta y ochenta desencadenaron violencia política en la mayor parte de países. Esto motivó la aparición de regímenes autoritarios y represivos, que ofrecían pocas opciones de participación real y cambio a la ciudadanía.

Las condiciones anteriores, no resultaban ser las más propicias para la implementación de mecanismos de participación ciudadana, máxime si se tiene en cuenta que en regímenes de esta envergadura, lo menos que interesaba era dar un margen a la participación; en otras palabras, cuanto menos participación de la sociedad civil, más fácil sería dominar a las masas. Sin embargo, en la transición de la guerra a la paz, se han logrado importantes avances en la disminución de la represión y un mayor grado de apertura de espacios para procesos democráticos en toda la región. Ello no obstante, la retórica camina más rápido que la realidad y un buen número de obstáculos (estructurales a la participación pública)[81] continúan afectando la credibilidad de los sistemas políticos, limitando de forma marcada la participación ciudadana.

Lo ideal sería entonces que la participación de los diferentes grupos sociales llegara a influenciar y compartir el control sobre iniciativas o políticas que los afecten; grupos sociales que cuando vean amenazados sus intereses por políticas, acciones, actividades o medidas que se tomen en determinado momento deban tener, a su vez, la oportunidad de expresar su opinión sobre lo que les pueda afectar. Es allí precisamente en donde la participación pasa del plano teórico al práctico.

La sociedad civil del Istmo padece de una serie de debilidades que afectan su capacidad de participación de manera efectiva para influir en las políticas públicas: a) Organización social débil; b) Vacío de liderazgo nuevo y efectivo; c) Poca tradición de planificación participativa; d) Debilidad en la capacidad de análisis; e) Falta de información esencial. La falta de un manejo adecuado de información y datos objetivos debilita los esfuerzos de la sociedad civil para influir en la política pública, entorpeciendo el análisis de los problemas y la subsecuente formulación de propuestas precisas.

Se hace necesario entonces que los gobiernos de Centroamérica reconozcan la importancia de construir verdaderas democracias con transparencia y con una ciudadanía consciente, informada y políticamente activa en donde la creación de nuevos espacios para el envolvimiento de la sociedad civil se efectivice en todos los niveles de gobierno.

La participación de los sujetos de la norma en la elaboración de la legislación y políticas ambientales contribuye a su mayor estabilidad en el tiempo por cuanto aquéllas reflejarán el nivel de consenso alcanzado entre gobernantes y gobernados, incluyendo los intereses que representan.

5. Desarrollo de la Participación Pública en Instrumentos y Foros en el Contexto Centroamericano

El contexto centroamericano ha vivido una coyuntura, histórica, política, jurídica y social muy particular. La difícil situación económica, las estructuras de poder tradicional y los conflictos armados entre otros aspectos han marcado la realidad de la región y ha sido el escenario donde el instrumento de la participación pública ha tenido que desarrollarse, presentándose en las últimas décadas un mayor desarrollo de las técnicas de la participación pública. A nivel regional se han hecho esfuerzos por desarrollar este instrumento a través de una serie de instrumentos ratificados por los países, así como en la elaboración de programas y estrategias que fomenten la participación pública a nivel regional.

5.1 Análisis General de la Participación Pública en Foros e Instrumentos Legales

A nivel del istmo centroamericano, el desarrollo del derecho a la participación pública se ha dado de manera paulatina aunque se puede afirmar que a la intervención de la sociedad civil se le ha dado la importancia y el valor que tiene en la conservación, protección y manejo del medio ambiente.

En Centroamérica se han firmado diferentes convenios (producto de la creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo - CCAD) en los cuales se establecen normas relativas a la participación ciudadana.

En el año 1992, se firma el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, cuyo principal objetivo es la

conservación de la diversidad biológica dentro de la Región para el beneficio de las presentes y las futuras generaciones,[82] en dicho Convenio se reconoce la importancia y relevancia de la participación pública al señalar en el artículo 35 que "Se reconoce la importancia de la participación ciudadana en las acciones de conservación de biodiversidad, por lo tanto, promover el desarrollo de materiales educativos para ser difundidos por los medios de comunicación, así como de la inclusión en los programas educativos públicos y privados vigentes".

En la XIV Cumbre Presidencial en Guatemala, 1993, los Ministros de Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá firman el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, cuyo objetivo es promover mecanismos nacionales y regionales para evitar el cambio de uso de las áreas de cobertura forestal ubicadas en terrenos de aptitud forestal y recuperar las áreas deforestadas. Sin embargo, lo más importante para efectos de este Capítulo, es que en el Capítulo IV del Convenio se hace mención a la participación la sociedad civil al señalar:

Artículo 5: Los Estados de la Región deberán:

a) Promover la participación de todos los interesado, incluidas las comunidades locales y las poblaciones indígenas, los empresarios, los trabajadores, las asociaciones gremiales, las organizaciones no gubernamentales y los particulares y los habitantes de las zonas forestales en la planificación ejecución y evaluación de la política nacional que se dé como producto de esta Convención.

b) Reconocer y apoyar debidamente la diversidad cultural, respetando los derechos, obligaciones y necesidades de las poblaciones indígenas, de sus comunidades y otros habitantes de las zonas boscosas.

En el año 1994, tiene lugar en Managua la Cumbre Ecológica de Managua en donde los Presidentes de la Región (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y el primer ministro de Belice) suscriben la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), la cual se constituye como un nuevo marco de integración y cooperación regional en el contexto globalizador del desarrollo sostenible. Es importante rescatar que esta alianza se suscribe a consecuencia de los hechos que están sucediendo a nivel mundial, es decir, respondiendo al momento histórico, a las circunstancias, a la realidad que domina al mundo, e influenciado por todo lo sucedido en la cumbre de Río de Janeiro.

Cabe destacar que dentro de los objetivos de la creación de la ALIDES, está el de "fomentar condiciones que fortalezcan permanentemente la capacidad y participación de la sociedad para mejorar la calidad de vida presente y futura". La ALIDES tiene como objetivo específico la toma de conciencia y participación de la sociedad mediante la incorporación de los aspectos ambientales en los sistemas educativos formales y no formales.

5.1.1 El Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)[83]

Este Plan nace de la necesidad de contar con un conjunto de objetivos y una estrategia de largo y mediano plazo para la Región Centroamericana en materia ambiental. Como

antecedente de este plan está la creación de la CCAD en 1990, cuando los Presidentes de la Región acordaron la creación de esta Comisión.

La CCAD, como parte del SICA, asume las responsabilidades y objetivos generales de todo el Sistema, orientadas a la realización de la integración centroamericana para constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Quizá uno de los principales logros de la CCAD sea que los temas ambientales han pasado a ocupar un lugar de primera importancia en la Agenda, buscando con ello la armonización de normas y estándares ambientales, la promoción del manejo compartido de ecosistemas transfronterizos, el fortalecimiento de las instituciones ambientales de los países miembros, la regionalización de experiencias exitosas de gestión del medio ambiente y la promoción de nuevos arreglos institucionales que propicien el manejo descentralizado, participativo y equitativo de los recursos naturales, con una clara participación de indígenas, campesinos y negros y buscando la igualdad de género.

Este Plan da gran importancia al tema de la participación de la sociedad civil. La legitimidad y el apoyo social son condiciones fundamentales para el éxito de cualquier política pública. Por ello en el caso de la estrategia de la CCAD, el camino para lograrlas pasa por el fomento de la más amplia participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en la ejecución y evaluación de la política ambiental. Esta es una respuesta ineludible al creciente activismo social y a las renovadas demandas de participación en una esfera de la vida social que cada día suscita mayor interés y preocupación. Responde también a un imperativo democratizador de la acción pública y a una necesidad práctica de los Estados nacionales, incapaces de afrontar las grandes tareas ambientales de nuestro tiempo.

Para que la participación ciudadana sea posible se requiere la construcción de espacios permanentes de diálogo sectorial e intersectorial, de flujos continuos de información accesibles a todos los sectores, de cambios en la cultura de los gestores públicos y de transparencia en la gestión estatal. La creación y fortalecimiento de redes sectoriales regionales de campesinos, indígenas, negros, mujeres, empresarios, pequeños y medianos empresarios, académicos, organizaciones no gubernamentales, juristas ambientales, profesionales especializados en gestión ambiental y manejo de recursos naturales y organizaciones comunitarias resulta fundamental para fortalecer la participación ciudadana a nivel centroamericano.

5.1.2 El Foro Permanente de la Sociedad Civil de la CCAD

El día 20 de noviembre de 2001, en Tegucigalpa, representantes de la sociedad centroamericana, miembros todos del Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano (CC-SICA) por una parte, y la Presidencia Pro témpore de la CCAD por otra parte y de conformidad con lo establecido en el PARCA, se establece "el Foro Permanente de la Sociedad Civil de la CCAD, en la gestión ambiental centroamericana, la cual es una responsabilidad de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil". Se crea este Foro como mecanismo de diálogo e interacción regional, con el Consejo de Ministros de Ambiente de Centroamérica, y como la instancia de consulta entre las distintas organizaciones representativas de los sectores de la sociedad civil centroamericana y las estructuras de la CCAD.

Este Foro está constituido por las organizaciones regionales representativas de la sociedad civil pertenecientes al Comité Consultivo del SICA, que tienen intervención,

incidencia o vinculación con la temática ambiental de la Región. La misión del Foro es participar activamente en el análisis y concertación de políticas, elaboración de visiones y posiciones comunes para la gestión y la ejecución de políticas ambientales en la Región. Dentro de sus principios generales cabe destacar el que garantiza el derecho pleno, de las organizaciones que integran el Foro, a participar en el análisis y concertación de políticas, elaboración de visiones y posiciones comunes para la gestión y la ejecución de políticas ambientales en la Región. Sin embargo, lo más importante es su objetivo general, "garantizar y asegurar la plena participación de la sociedad civil centroamericana en el proceso de toma de decisiones para la formulación, monitoreo y evaluación de estrategias, políticas, planes, programas y proyectos relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, con énfasis en el desarrollo humano, en el ámbito regional e internacional".[84]

5.2 La Participación Ciudadana en los Países Centroamericanos

Belice

Aunque Belice tiene pocos años de vida independiente, su Constitución es clara en señalar el carácter democrático del Estado, brindando una base para la participación pública. Dentro de la exposición de motivos de la Constitución, cabe resaltar que el Estado de Belice se fundamentara en principios y en la fe de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en la protección de la naturaleza y en la promesa internacional de paz y cooperación.

Esta Constitución proclama además la libertad de expresión, la libertad de emitir opiniones sin interferencia, así como el derecho a la información, libertad de asociación y de creación de asambleas, todo lo cual constituye una base para tener e impulsar la participación de la sociedad civil.

Aunque en Belice la práctica de las consultas y debates públicos se ha dado desde años atrás, en marzo de 1994, la SPEAR -una organización no gubernamental- monitoreó a la sociedad civil beliceña, llegando a la conclusión de que existe la necesidad de crear un ambiente político propicio para lograr la participación de la sociedad civil.

Belice cuenta con una Ley de Protección Ambiental,[85] en la cual se establece un Departamento Ambiental, encargado y responsable de todo lo relacionado con el medio ambiente. La parte V relativa a las Evaluaciones de Impacto Ambiental indica que cualquier persona que vaya a realizar una obra, proyecto o actividad con efectos significativos para el medio ambiente deberá de realizar una EIA.[86]

La sociedad civil es un actor muy importante en el Sistema de EIA en Belice, aunque su participación es limitada en la toma de decisiones finales en el proceso, por muchos motivos, entre otros, los siguientes: la falta de mecanismos efectivos de participación social en el proceso de consulta, no está definido el instrumento de garantía al derecho a la información, el instrumento de la audiencia pública debe de ser revisado, ajustado y fortalecido para su aplicación.

Por último el Departamento de Ambiente "determina, luego de hacer una evaluación inicial, si es necesario realizar un EIA al tiempo que establece los términos de

referencia. Según el Reglamento de EIA, un consultor privado se encarga de llevar a cabo el EIA, en el cual debe de tomar en cuenta una fase de interacción con la comunidad pasible de ser afectada. Posteriormente, el documento es sometido a revisión, etapa en la que el Departamento de Ambiente puede solicitar una audiencia pública si así lo considera conveniente.[87]

Costa Rica

En Costa Rica la participación pública se encuentra plasmada en la misma Constitución Política y se desarrolla una ley infraconstitucional como complemento de diferentes procesos que se aplican en materia ambiental, como son: las EIA, la creación de Consejos o instancias donde se toman decisiones o políticas con relación al medio ambiente u otorgamiento de legitimación procesal en procesos administrativos o judiciales.

El artículo 50 de la Constitución Política no hace referencia a la participación pública en forma expresa, salvo lo referente al componente del acceso a la justicia en el otorgamiento de legitimación de todos para denunciar actos que infrinjan el derecho otorgado y reclamar la reparación del daño causado.[88]

Asimismo, existen otros artículos relacionados con el tema de la participación de la sociedad civil, dentro de los cuales cabe mencionar el artículo 27, que establece la establece la libertad de petición en forma individual o colectiva ante cualquier funcionario público o entidad oficial y el derecho a obtener pronta resolución, lo anterior se viene a complementar con la garantía del derecho a la información. Ambos derechos son necesarios para lograr que el ciudadano tenga una participación real y efectiva en la toma de decisiones públicas. Sin embargo, existe una excepción que es la restricción a los expedientes públicos cuando se alegue que existe secreto de estado o información confidencial (tema de propiedad intelectual, por ejemplo).[89]

El artículo 30, en lo que interesa, señala: "Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado".

Por su parte, el artículo 46 señala que: "Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos y a recibir información adecuada y veraz", nuevamente se hace mención al derecho de los consumidores a ser informados, pero se recalca el hecho de que esta información debe de ser adecuada, entendiéndose que no se trata de cualquier tipo de información sino más bien de información veraz.

Es importante hacer hincapié en que existen algunas normas que regulan el derecho a la información, como lo establecido en el artículo 24, que establece como principio "la garantía del derecho a la intimidad, a la libertad, al secreto de las comunicaciones, la inviolabilidad de documentos privados y toda clase de comunicaciones", en otras palabras, el derecho a la participación pública no significa tener acceso a la información de una manera ilimitada, sino que por el contrario existen límites y excepciones a ese derecho a la información como elemento fundamental de la participación de la sociedad civil.

Los artículos 1 y 50 de la Constitución, reflejan el carácter democrático del Sistema, la participación pública no es solamente el ejercicio del derecho al voto o la aspiración de alcanzar un cargo público de elección popular, sino en esta nueva visión, consiste además en ofrecer a las personas la oportunidad real de participar en los procesos de tomas de decisiones políticas del Estado,[90] este derecho no solamente ha sido consagrado a nivel constitucional, sino que además existen toda una serie de Votos emitidas por la Sala Constitucional en donde se reafirma el derecho de la sociedad civil a tener una efectiva participación en la toma de decisiones que les vaya a afectar.

La Sala Constitucional, acorde con la doctrina nacional e internacional y basándose en el Principio 10 de Río, indica que la participación no puede ser entendida como un mero ejercicio de emisión de una opinión, ya que exige uno más acorde con el principio internacional enunciado.

La participación ciudadana es una herramienta para hacer efectivo el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Asimismo, tiene tres dimensiones básicas: derecho de acceso a la información[91], el derecho a la participación per se y el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental. Estas tres dimensiones tienen una serie de derechos básicos de orden procesal en sede administrativa y judicial.

Según la Sala Constitucional ese derecho de acceso a la información tiene dos vertientes desde la posición de los ciudadanos. Una de ellas es activa, que conlleva el derecho de todos de recibir información sobre el ambiente por haber realizado una petición. No es necesario interés específico, basta con alegar interés difuso. Algunas excepciones son la confidencialidad de procesos judiciales, los secretos de Estado y los derechos de propiedad intelectual. La otra vertiente es la pasiva, el derecho de los ciudadanos implica que correlativamente la administración tiene el deber de facilitar la información a quien lo solicite, dentro o fuera de los procedimientos que se entablen y se incluye la obligación de informar sobre la actividad, la estructura del procedimiento y la indicación de los órganos para recibir opiniones y cuestionamientos.

El derecho de acceso a la justicia en materia ambiental se refiere al derecho de los ciudadanos a tener una amplia legitimación activa para proceder a solicitar la revisión de las medidas tomadas en relación con el ambiente, en especial cuando consideren que se ha violentado dentro del procedimiento, alguno de los dos aspectos antes citados.[92]

La Defensoría de los Habitantes, como defensora de los derechos de los administrados, ha sido bien clara al indicar que: "La participación de las comunidades y grupos representativos en la evaluación y utilización de los recursos naturales tiende a garantizar su utilización sostenible y su mejor distribución.- Para ello, la sociedad debe de organizarse y acreditar representaciones que le permitan incorporarse como parte de la discusión y toma de decisiones que garanticen una evaluación comprensiva de las oportunidades. Para que las comunidades participen adecuadamente es necesario que estén informados de manera fidedigna y oportuna, y ello independientemente de los otros actores del proceso, le compete al Estado. De acuerdo con la normativa nacional y los convenios internacionales suscritos, el gobierno de Costa Rica está en la obligación de abrir espacios y garantizar la efectiva participación comunal…".[93]

Existe una serie de mecanismos de participación ciudadana que vale la pena su mención. Como es por ejemplo, la Oficina de Iniciativa Popular. Se estableció desde el 13 de abril de 1999, en la Asamblea Legislativa y su objetivo es brindar mayores espacios de participación ciudadana.[94] Dicha oficina brinda información acerca del estado de la tramitación de los proyectos de ley, de las órdenes del día, de la legislación aprobada, de la integración de comisiones permanentes y especiales, así como de la programación de sesiones, de las actas tanto del plenario como de Comisión, y en general de toda aquella información que se encuentre en la red informática de la Asamblea Legislativa.

El Salvador

Establece en su Constitución Política que: "Serán fomentadas y protegidas las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza natural mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades. En esta clase de asociaciones, además de los particulares, podrán participar el Estado, los municipios y las entidades de utilidad pública". Se garantiza el derecho a la libre asociación, pero además se establece que este país es democrático, se garantiza el derecho a información y el acceso a la justicia ante los tribunales, todo lo cual indica una buena base constitucional de donde se infiere el principio de la participación pública.

La Política Nacional del Medio Ambiente se fundamenta, entre otros principios, en el de la participación de la población en la gestión ambiental,[95] en donde las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, previamente a la aprobación de sus políticas y programas, consultarán para su gestión ambiental, con las organizaciones de participación a nivel regional, departamental y local.

Además, es importante señalar en este mismo sentido que el Ministerio del Medio Ambiente y demás instituciones del Estado, adoptarán políticas y programas específicamente dirigidos a promover la participación de las comunidades en actividades y obras destinadas a la prevención del deterioro ambiental, de todo lo cual se puede concluir que la participación de la población en El Salvador es un instrumento de la política del medio ambiente.[96]

El Decreto Nº 17 denominado "Reglamento a la Ley General del Medio Ambiente", establece todo un Capítulo referente a la participación de la población en la gestión ambiental. Entre los artículos más importantes está el artículo 10, que establece que "se promoverá la participación de la población a través de la consulta en los siguientes casos: a) previamente a la aprobación de las políticas, planes y programas institucionales relacionados con la gestión ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 de la ley general del medio ambiente; b) previamente a la definición y aprobación de la política nacional de medio ambiente; c) en el otorgamiento de concesiones para la explotación de los recursos naturales; y d) previamente a la aprobación de los EIA de obras o proyectos."

Además de lo anterior, a través de este reglamento también se fortalece otro de los elementos de la participación ciudadana como lo es el derecho a la información al indicarse en el artículo 11 que "Las instituciones integrantes del SINAMA (Sistema Nacional del Medio Ambiente), informarán clara, oportuna y suficientemente a todos los habitantes del país salvadoreño por

cualquier medio de comunicación, sobre políticas y programas ambientales, dentro de un plazo que no exceda de 15 días hábiles a partir de su aprobación…".

Dentro de los mecanismos de la consulta pública, se debe consultar (para la gestión ambiental) a organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunales, organismos empresariales y al sector académico, por cualquier medio de comunicación. Ellos podrán expresar sus opiniones u observaciones por escrito, dentro de un plazo de 15 días hábiles, a partir de la fecha de convocatoria de la consulta.

Dentro de los ejemplos de participación en este país es interesante mencionar las denuncias ambientales. Denuncia ambiental es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual cualquier persona pude denunciar acciones u omisiones que vulneren el ambiente, tomando en consideración procesos de conciliación o mediación en busca de la eficacia y eficiencia en la resolución de conflictos ambientales. El proceso de denuncias ambientales se convierte en la ventana del ministerio hacia la sociedad salvadoreña. Por otro lado, la educación ambiental, en El Salvador, es un proceso mediante el cual se establecen mecanismos de participación ciudadana para informar y educar a la población con equidad a través de los diferentes sectores del país. Se pretende llegar así a la población con programas de educación ambiental a través de los sectores campesinos, ONG, comités ambientales, departamentos municipales, hombres y mujeres líderes a nivel local y las demás instituciones del gobierno involucradas en la gestión ambiental.[97]

En el campo de las EIA, también se da un espacio importante para la participación de la sociedad civil en El Salvador ya que, la Ley establece la publicación del EIA en los diarios de circulación durante tres días seguidos. El costo del aviso en cualquier medio de comunicación estará a cargo del proyectista y podrá recibir observaciones en los 20 días siguientes a su publicación. Respecto a los proyectos cuyo impacto se considere mayor, serán sometidos a consulta pública por el Ministerio del Ambiente.[98]

En síntesis, El Salvador cuenta con un marco regulatorio para la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental y cuyo reto es su implementación.

Guatemala

En el caso de Guatemala es preciso indicar que "El debate sobre la participación ciudadana en Guatemala no puede llevarse a cabo sin considerar ciertos antecedentes históricos, puesto que está condicionado fuertemente por el lugar y por el tiempo".[99] Guatemala es un país marcado por una larga historia que ha dejado su huella en la idiosincrasia de la sociedad guatemalteca. El marco del conflicto armado interno, el modelo de sistema económico, social y político, no han permitido la consolidación de un proceso en el cual los ciudadanos de Guatemala se sientan motivados a expresarse libremente y a participar activamente en aquellos temas de interés público.

Los Acuerdos de Paz que se han dado en este País constituyen mucho más que arreglos de conveniencia entre las partes signatarias. Contienen un diagnóstico del pasado reciente y una propuesta de la sociedad que se quiere para el futuro. Estos Acuerdos de Paz se dirigen hacia la democracia y el desarrollo. Se busca profundizar la democratización para

impulsar el país hacia el respeto de los derechos humanos (participación, información, acceso a la justicia y otros). Estos Acuerdos señalan que "la base para la consolidación de la paz en Guatemala radica esencialmente en la participación pública que los ciudadanos y las ciudadanas hagan alrededor de aquellos temas que les afecten y que en nuestro caso, el tema de la defensa legal del ambiente en la incidencia pública ciudadana es una cuestión básica".[100]

Teniendo como base lo anterior, el marco para la participación pública comienza a gestarse desde la misma Constitución Política al señalar ésta que: "Artículo140: Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo".[101]

El marco constitucional de la participación pública se complementa con otros artículos, entre varios, como el 29 (libre acceso a tribunales y dependencia del Estado), 30 (publicidad de los actos administrativos), 31 (acceso a archivos y registros estatales), 33 (derecho de reunión y manifestación), 34 (derecho de asociación) y el 35 (libertad de emisión de pensamiento). Un especial reconocimiento merece el tema de las comunidades indígenas, ya que del artículo 66 al 70 se regula este tema. En Guatemala los pueblos indígenas representan un porcentaje elevado de la población. El artículo 66 reconoce que este país esta formado por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya; por ello, el Estado "reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos".

En cuanto a la normativa infraconstitucional, debe decirse que constituye un importante instrumento de gestión ambiental, en donde se desarrollan estos derechos. El Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, en sus artículos VI del Título Preliminar y 34, establece que toda persona tiene derecho a participar en la definición de la Política Ambiental, en la ejecución y aplicación de los instrumentos de dicha política y en la adopción de medidas de carácter nacional, regional y local relativas al ambiente.

Entre los principios básicos de la Política Marco del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala (setiembre de 2002), está el principio de participación ciudadana y corresponsabilidad social, que consiste en permitir la participación directa de los afectados y de las partes interesadas en cada caso, incorporando al proceso de toma de decisiones sus necesidades y prioridades. En todos los procesos de esta política se debe propiciar la participación de inversionistas públicos y privados, organizaciones académicas y científicas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas y campesinas, gobiernos locales y la población en general.

En otro sentido, el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala[102] señala que al MARN se le ha dado competencia para formular participativamente la política de conservación, protección y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales. En este mismo Reglamento se señala que el Ministro es la máxima autoridad del Ministerio y que dentro de sus funciones le corresponde formular e impulsar la implementación de la política ambiental y de los recursos naturales especialmente en áreas protegidas, entre otros, en coordinación y con la participación del sector público, sector privado y la sociedad civil. En el artículo 10 se establece la Dirección General de Formación, Organización y Participación Social, que entre sus atribuciones está la de "asesorar y apoyar directamente la organización social en

ambiente y recursos naturales, creando los mecanismos e instancias de participación social en ambiente y recursos naturales", así como la de promover, asesorar y coordinar eventos de reflexión, investigación, análisis, discusión y propuesta sobre el ambiente y los recursos naturales para generar consensos en el marco de la gestión ambiental nacional.

El Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental[103] es el que viene a regular lo relativo a las EIA. En este sentido el artículo 33, de dicho Reglamento, relativo a la obligación del proponente del proyecto de informar al público que se ha presentado el instrumento de EIA, con el objetivo específico de recibir observaciones o incluso la manifestación de oposición, la cual debe de ser fundamentada. La información se realiza mediante edictos y otros medios de comunicación. Pero lo medular es el Capítulo IX denominado "Participación Pública", en el se indica que el MARN propiciará la participación pública durante todo el proceso de la EIA (artículo 49), igualmente se señala que el proponente del proyecto deberá involucrar a la población en la etapa más temprana posible del proyecto (artículo 50). Por último es dable mencionar, que se tomará en cuenta las observaciones y opiniones que se hayan presentado por parte de la sociedad civil, siempre y cuando estas consideraciones cuenten con un fundamento técnico, científico o jurídico que respalde su opinión u observación (artículo 53).[104]

Honduras

El artículo 1º de la Constitución dice: "Honduras es un estado de derecho, soberano, constituido como república libre, democrática, e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social".[105] A su vez, el artículo 5 establece que "El gobierno debe de sustentarse en el principio de la democracia participativa del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional".

Dentro de la misma Constitución se reconoce los derechos a la libre asociación (ver en este sentido los artículos 37 y 40). Además, del derecho de poder acceder a documentos públicos, al derecho de ser informado, el derecho de acceso a la justicia, etc, fortaleciendo en este sentido la participación ciudadana.

Por último, el artículo 145[106] viene a establecer la obligación del estado hondureño de proteger el medio ambiente, pero visto desde el ángulo de la salud. Sin embargo, puede deducirse de este artículo precisamente la proyección de la sociedad civil a través de su participación para conservar y proteger el medio ambiente para proteger la salud de la población.

La sociedad civil en Honduras ha ido ejerciendo sus derechos y prerrogativas respecto a la participación pública. Es así como se ha ido recogiendo la impresión de, entre otros, los representantes de los Lencas, Chortis, Xicaques, Garífunas, Misquitos, Pesch, Tawhakas.

Son varios los factores que impiden un adecuado aprovechamiento de los mecanismos de la participación pública, entre varios, el escaso conocimiento de las leyes, analfabetismo y la falta de voluntad política.

Hablar de participación ciudadana implica promover la democracia como una forma de vida, en donde la sociedad civil se vuelve partícipe de los acontecimientos económicos, sociales, políticos y ambientales del país. Las formas de participación de la ciudadanía en Honduras no han sido totalmente desarrolladas en las diferentes regiones, lo que no ha permitido a las personas involucrarse en la resolución de sus problemas y dónde existe, se ha podido concretar por medio de líderes y voluntarios que trabajan en diferentes organizaciones (campesinas, femeninas y ambientalistas).

Una de las normas que establecen marcos para la participación de la sociedad civil es el Decreto 16/96, que señala en su Artículo primero que "… se crean con carácter permanente las comisiones de desarrollo departamental las que tendrán su sede en cada cabecera departamental a fin de que se sirvan como órganos auxiliares de la Comisión Ejecutiva para la descentralización del estado, promuevan y aseguren, con la participación del sector público, las municipalidades y la sociedad civil".

La Ley de Municipalidades y su reglamento (reformado por decreto 48-91), en su Artículo 48, se refiere a que cada municipalidad tendrá un consejo de desarrollo con funciones de asesoría. Este consejo será conformado de entre los representantes de las fuerzas vivas de la comunidad. Por otra parte, el artículo 114, del mismo cuerpo normativo, señala que las corporaciones municipales tendrán la obligación responder en cabildos abiertos en forma inmediata a las peticiones que sobre su gestión planteen los que concurran a la ley de municipalidades.

Asimismo, el Decreto No. 104-93 (emitido el 27/5/1993) (Gaceta No. 27.083 del 30/6/1993), crea la Ley General del Ambiente de Honduras, cuyos artículos relevantes se señalan seguidamente: artículo 9, que establece como objetivo específico de la ley "promover la participación de los ciudadanos en las actividades relacionadas con la protección, conservación, restauración y manejo del ambiente y de los recursos naturales"; el artículo 71, que establece que: "Las etnias tendrán especial apoyo estatal en relación con sus sistemas tradicionales de uso integral de los recursos naturales renovables, los cuales deberán ser estudiados a fin de establecer su viabilidad como modelo de desarrollo sostenible". Otros artículos, relacionados con la participación pública son, el artículo 90 que señala "Será de acción pública para denunciar y demandar ante la autoridad judicial o administrativa, todo acto u omisión que viole lo previsto en la normativa ambiental…" y el artículo 103 dice: "Se establece el derecho de la población a ser informada sobre el estado del ambiente y de todas las operaciones y acciones que se estén tomando en este campo, por las instituciones ambientales y las municipales".

En el marco de las EIA, también se abre un espacio de participación para la sociedad civil, en este sentido se señala que en Honduras la ley "establece colocar un anuncio en periódicos y en la radio anunciando el futuro desarrollo de un proyecto. Existen casos en que la sociedad civil puede hacer sugerencias para que sean integradas en los términos de referencia. Posteriormente, el desarrollador del proyecto debe de colocar una copia del EIA en los lugares establecidos en los Términos de Referencia y si se le solicita, debe de presentar los resultados del EIA en cabildos abiertos, foros públicos, u otros medios".[107]

Nicaragua

En Nicaragua existe una base Constitucional que permite a la sociedad tener el derecho a la participación pública, a la información y al acceso a la justicia. En este sentido, el artículo 7 de la Constitución Política señala que "Nicaragua es una República democrática, participativa, y representativa. Son órganos de gobierno; El Poder

Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral." Debe resaltarse la importancia de la democracia, como la base para poder ejercer e implementar este derecho.[108]

En el artículo 50 se establece que "Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo".

Por otra parte el mismo cuerpo legal establece claramente el derecho de la sociedad nicaragüense a acceder a la información: "los nicaragüenses tienen derecho a la información veraz. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas, ya sea de manera oral, por escrito, gráficamente o por cualquier otro procedimiento de su elección", (artículo 66). En este mismo sentido el derecho de informar es una responsabilidad social y se ejerce con estricto respeto a los principios establecidos en la Constitución de Nicaragua. El derecho a la información no puede ser o estar sujeto a censura (articulo 67). El derecho de acceso a la justicia está establecido asimismo, en la Constitución así como el de habitar en un ambiente saludable, creándose la obligación del Estado de conservar, preservar y rescatar el medio ambiente y los recursos naturales.

En lo atinente a la política institucional ambiental se debe de garantizar la participación y fomentar la responsabilidad de la población, instituciones organizaciones de la sociedad civil y el sector privado en la gestión ambiental. Asimismo, se tiene como objetivo de establecer y poner a disposición de la sociedad, conocimientos, políticas, estrategias, normas, regulaciones, leyes y otros instrumentos relacionados con la protección del ambiente y el uso de los recursos naturales.[109]

En este mismo sentido, dentro de esta política institucional se buscan mejorar los procesos operativos de las instituciones basados en la actuación intersectorial, la participación de la sociedad civil organizada, el trabajo interdisciplinario, el enfoque preventivo, la descentralización y fortalecimiento en el territorio además de establecer instrumentos de protección y desarrollo sostenible a nivel central y ejecutarlos en el territorio de este país y así como de dar seguimiento a la implementación de la Política ambiental y el Plan Ambiental de Nicaragua.[110]

Con la Ley No 217 del 2 de mayo de 1996[111] se crea la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de Nicaragua, que desarrolla en términos generales lo relativo a la gestión ambiental y la participación de la ciudadanía. En el artículo 2 del capítulo I se establece que toda persona podrá tener participación ciudadana para promover el inicio de acciones administrativas, civiles o penales en contra de quienes infrinjan la ley.[112]

Por medio de esta Ley se crean diferentes órganos para la gestión del medio ambiente y la participación de la sociedad civil, como la Comisión Nacional del Ambiente, como foro de análisis, discusión y concertación de las políticas ambientales y como instancia de coordinación entre el Estado y la Sociedad Civil para procurar la acción armónica de todos los sectores. Además se establece la Procuraduría para la defensa del ambiente y los recursos naturales, quién ejercerá la representación y defensa de los intereses del Estado y la sociedad en esta materia. La Ley General establece además que "el cumplimiento de los objetivos, principios y disposiciones de la ley con

relación a la participación ciudadana, cada instrumento de gestión ambiental en su diseño y aplicación, incorporara los procedimientos y mecanismos específicos para hacerla efectiva.

Con el objeto de implementar el derecho a la información (como pre requisito del derecho a la participación pública) se establece en la Ley, el Sistema Nacional de Información Ambiental bajo la responsabilidad del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales. Dicho sistema estará integrado por los organismos e instituciones públicas y privadas dedicadas a generar información técnica científica sobre el estado del ambiente y los recursos naturales.[113]

Por su parte el Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales[114] señala que la Comisión Nacional del Ambiente tiene como objetivo específico: d) Promover la concertación y envolvimiento de los diferentes sectores de la sociedad en la gestión ambiental, pero lo más importante es que viene a desarrollar más extensamente lo analizado anteriormente en la Ley General del Ambiente.

Es importante indicar que el Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas, que gozan de derechos, deberes y garantías consignadas en la Constitución y, en especial, los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como las de mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de ellas. Al reconocerles los mismos derechos, garantías y deberes, los pueblos indígenas tienen igualmente el derecho a la participación pública, a la información y al acceso a la justicia.

En este sentido se hace necesario hacer mención de la Ley No 445 denominada: "Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz".[115]

Dicha ley tiene como objetivo fundamental regular el régimen de propiedad comunal de las tierras de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica, y para efectos del presente Capítulo, ha de mencionarse el inciso 3 del artículo 2, al señalar éste como objetivo específico el "determinar los procedimientos legales necesarios para dicho reconocimiento, tomando en cuenta la plena participación de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, a través de sus autoridades tradicionales".[116]

En caso de otorgarse concesiones y contratos de explotación racional de los recursos naturales del subsuelo en tierras indígenas, la municipalidad emitirá su opinión, previa consulta con la comunidad indígena en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales. Esta consulta no agota el requisito para el Consejo Regional, o cualquier entidad, de consultar directamente a las comunidades en materia de explotación de los recursos naturales.

Por otra parte, en los casos de otorgamiento de concesiones y contratos de explotación racional de los recursos del subsuelo por parte del Estado en tierras de las comunidades indígenas y étnicas, el Consejo Regional[117] correspondiente emitirá la resolución, previa consulta a las comunidades en cuyas tierras se encuentren ubicados los recursos naturales.
A lo anterior la comunidad puede dar una respuesta, ya sea positiva o negativa. En caso de

ser negativa, el Consejo Regional deberá iniciar un proceso de negociación con la comunidad, en la cual las comunidades estarán representadas por sus autoridades tradicionales, las que serán asistidas por asesores técnicos elegidos por ellas mismas.

A estas Comunidades además se les da participación, cuando se pretende designar áreas protegidas en propiedades comunales. El Estado tiene la obligación de acordar con los representantes legales de la comunidades indígenas la emisión del decreto legislativo para emitir tal declaración. En este mismo sentido, el plan de manejo de las áreas protegidas en tierras comunales indígenas y étnicas se hará en conjunto con las comunidades involucradas y el MARENA (Ministerio de Recursos Naturales).

Por otra parte, en el Procedimiento para la legalización de las Tierras, se señala que para el trabajo de demarcación y reconocimiento legal de la propiedad territorial de las comunidades indígenas y étnicas cuya iniciación, impulso y ejecución se realizaran en los términos, por las entidades y personas que se señalan en normas posteriores de la Ley, se dará la participación directa de los pueblos indígenas y comunidades étnicas con voz y voto a través de sus autoridades tradicionales.

Es importante indicar; además, que tanto en la Comisión Nacional de Demarcación y Titulación como en las comisiones intersectoriales de demarcación y titulación (dentro de sus funciones se encuentra la de facilitar la participación de las comunidades y sus autoridades en todo el proceso de legalización de tierras) se le dará cabida para que integre estas comisiones a un representante de las etnias de las regiones autónomas en el primer caso, y a un representante de cada una de las etnias de la región o territorio, designado por sus autoridades tradicionales, y a un representante de las comunidades de la cuenca de los ríos Coco y Bocay en el segundo caso.

Se da igualmente plena participación a las autoridades comunales, territoriales y cualquier otro ciudadano para presentar los recursos administrativos ordinarios cuando consideren que sus derechos han sido violados dentro del proceso de demarcación y titulación. Con posterioridad podrán recurrir al recurso de amparo.

En el campo de las EIA y su relación con la participación de la sociedad civil cabe señalar que "la libertad de los habitantes, en el ámbito de las actividades económicas y sociales, está limitada y condicionada por el interés social, de conformidad con las disposiciones de la Constitución Política y las leyes ambientales especiales vigentes o que se dicten a futuro",[118] en otras palabras, existe una limitación a nivel constitucional en el sentido de que para poder desarrollar cualquier actividad económica (proyecto, obra o actividad) o social, no se puede hacer de forma ilimitada, y sin control.

Teniendo en cuenta lo anterior, en los contratos de explotación de los recursos naturales en las comunidades de las Costa Atlántica de Nicaragua, el Estado considera la opinión de los municipios y gobiernos regionales. Además, está obligado a consultar los EIA con los organismos sectoriales competentes y con los gobiernos municipales respetando así la participación ciudadana y garantizando la difusión correspondiente (artículo 27 de la Ley General del Medio Ambiente).

De esta forma "para garantizar que lo anterior se lleve a cabo, el Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los recursos naturales señala que para cumplir los objetivos, principios y disposiciones relacionadas a la participación ciudadana, se deberá incorporar procedimientos

y mecanismos específicos que la hagan efectiva a nivel nacional, regional y local". En Nicaragua unos de los mecanismos que se ha desarrollado en la práctica es la consulta pública, modalidad establecida en los términos de referencia ya sea por medio de la disponibilidad de la Declaración de Impacto Ambiental o mediante la presentación pública del proyecto.

Panamá

La Constitución Política de la República del Panamá de 1972 (que da los fundamentos constitucionales del derecho a la participación pública), reformada por los actos de 1978, por el acto constitucional de 1983 y los actos legislativos de 1983 y 1994, establece en su artículo 1 que "La Nación panameña está organizada en estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo".[119]

Ahora bien, dentro de dicha Constitución, específicamente en el capítulo 7, denominado "Régimen Ecológico" se establece en el artículo 114 que "es deber fundamental del estado garantizar que la población viva en un ambiente sano libre de contaminación, en donde el aire, el agua, y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo de la vida humana". Ambas normas mencionadas anteriormente son fundamentales para llegar a establecer mecanismos de participación pública en la protección y conservación del medio ambiente; ellas son fundamentos constitucionales para su implementación.

Dentro de los instrumentos jurídicos a ser destacados está la Ley General del Ambiente, la cual establece que la administración del ambiente es una obligación del Estado; sin embargo, lo más importante para efectos de este tema es que en el Título III, Capítulo I, se crea la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) como autoridad autónoma rectora del estado en materia de recursos naturales y del ambiente. Entre sus atribuciones se debe destacar la de "promover la participación ciudadana y la aplicación de la presente ley y sus reglamentos y ejecución de políticas, estrategias y programas ambientales de sus competencias."[120] Queda claro, que a través de esta Ley se genera una obligación por parte de la administración en materia ambiental de dar participación pública a la hora de ejecutar políticas, y estrategias ambientales de sus competencias.

Asimismo, cabe destacar que la ANAM podrá convocar a consulta pública sobre aquellos temas o problemas ambientales que, por su importancia, requieran ser sometidas a la consideración de la población. Se establecerán por reglamento, los mecanismos e instancias pertinentes que atenderán los temas o problemas ambientales.

Por otra parte, la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente, también creada por medio de dicha Ley, estará integrada por no más de quince miembros, en representación del gobierno, sociedad civil y comarcas. En el capítulo V (Comisiones provinciales, comarcales y distritales del ambiente con la participación de la sociedad civil), artículo 21, se crean las comisiones consultivas provinciales, comárcales y distritales del ambiente, en las que tendrá participación la sociedad civil, para analizar los temas ambientales y hacer observaciones, recomendaciones y propuestas al administrador o administradora regional del ambiente, quien actuará como secretario de las comisiones. Esto viene a complementar el derecho a la información ambiental establecido en los artículos 45, 46 y 47 de la misma Ley.
Con respecto a las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) en donde se da una amplia

participación a la ciudadanía, en Panamá se "plantea el propósito de que la ciudadanía sea involucrada en una etapa temprana de la elaboración de los EIA. Dependiendo de la categoría del proyecto existen tres posibles mecanismos: mediante un plan de participación pública; a través de una solicitud de información; a través de la consulta formal (en caso de EIA de categoría III -alta categoría- el foro ambiental es obligatorio). Como en los demás países de la región existe la obligación de publicarlo en un periódico de circulación nacional".[121]

Es importante mencionar la enorme importancia que se le da a la participación de los pueblos indígenas en Panamá, toda vez que el Estado tiene el deber de respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales, que entrañan estilos tradicionales de vida relacionados con la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, promoviendo su más amplia aplicación, con la participación de dichas comunidades, y fomentar que los beneficios derivados se compartan con éstas equitativamente.

Los pueblos indígenas tendrán amplia participación cuando se vean afectados de una u otra forma. Las personas que quieran explotar o explorar sus territorios, deberán contar con el consentimiento previo por parte de estos pueblos. Sin embargo, lo principal es su amplia participación en aspectos que les vaya a incumbir, o que les vaya a causar algún perjuicio. Durante muchos años, los pueblos indígenas han luchado por obtener un espacio dentro de los procesos de la sociedad civil con el estado panameño; es así como nace COONAPIP (Coordinadora Nacional de los Pueblos Indígenas de Panamá),[122] en el año 1990, como un nuevo proceso a nivel de los pueblos indígenas de Panamá.

Consideraciones Finales

La participación pública ha sido asociada y entendida, como el derecho a solicitar y acceder información que está en poder de las oficinas de gobierno, o bien como el otorgamiento de la legitimación procesal activa, para acceder a las instancias judicial o administrativa. A lo largo del tiempo ha tenido diferentes formas de manifestación en la dinámica social.

Como pilar para el efectivo ejercicio de este mecanismo, se requiere de la existencia de un sistema político democrático, un régimen de Estado de Derecho, de respeto de los derechos fundamentales y de los límites a los gobernantes en su diario accionar. El término participación pública se ha afianzado como componente fundamental en los procesos sociales; su contenido se ha ido delineando mediante el ejercicio complementario de otros derechos utilizados para dar un cumplimiento efectivo a la participación pública o ciudadana. Estos derechos son el derecho de acceso a la información y el acceso a la justicia, últimamente se ha identificado el derecho a participar en los procesos de tomas y generación de decisiones.

No en todos los Estados democráticos existe la participación pública en un mismo grado de desarrollo; solamente se da en forma plena en democracias maduras y garantes de los derechos fundamentales, con comunidades que poseen altos grados de capacidad de organización y con un nivel de educación social adecuado. Es por ello que; además, de la necesidad del reconocimiento legal de la participación ciudadana, los sujetos que conforman las comunidades o grupos de interés que se requieren, deben estar preparados para asumir la responsabilidad de compartir la gestión y manejo de los asuntos que eran competencia de los gobiernos.
Para ejercer la participación pública también es necesaria la adecuación de la conducta

del gobierno, en el sentido de estar dispuestos a ser controlados por la sociedad civil mediante diferentes mecanismos que el mismo Estado debe instaurar, ser transparentes, abrir sus archivos y aplicar el principio general de que toda la información que se encuentre en la esfera del Estado es pública y permitir su acceso por parte de los miembros de la sociedad en forma conjunta o individual y, en especial, adecuar mecanismos de tomas de decisión, con procesos inclusivos de todos los sectores sociales, particularmente de los tradicionalmente marginados, excluidos y en desventaja.

Queda claro que la participación pública es el derecho de los sujetos que conforman la sociedad de participar, de intervenir en asuntos donde el gobierno toma decisiones y medidas ejecutivas con respecto al ambiente o actividades que pudieran afectarlo. Para ello el Estado debe establecer los espacios adecuados como mecanismos que no obstaculicen ese ejercicio.

Para ejercer esa participación de forma efectiva se deben cumplir dos presupuestos esenciales: el derecho de solicitar información que se encuentra en poder estatal y el derecho de acceder a la justicia en caso de negarse su entrega. El derecho de acceso a la información supera el mero suministro de los datos solicitados. Estos deben ser fácilmente entendibles y accesibles con tiempo suficiente.

Una sociedad sin información pertinente y de calidad no está en posibilidades de participar en ningún proceso de toma de decisiones ni de controlar los actos de gobierno que afecte sus intereses.

La participación pública ha encontrado un escenario adecuado en la materia ambiental. Se ha perfeccionado, alcanzando niveles sumamente complejos y elaborados. Sus primeras manifestaciones tienen lugar a nivel nacional, con los procesos de evaluación de impacto ambiental en la Unión Europea y en Estados Unidos, con la adopción de este instrumento preventivo por parte de la NEPA, en 1970, y su aplicación en el Régimen de Actividades Clasificadas, donde se la consideraba un aspecto complementario y no un derecho a participar individualmente concebido.

El Derecho Ambiental Internacional ha tomado como uno de sus principales principios la participación pública, encontrando en ese instrumento la forma de involucrar a la sociedad en la defensa y manejo de los recursos ambientales. El reconocimiento expreso de la necesidad de la participación ciudadana en materia ambiental por la comunidad internacional se produce en la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, al insertar en la Declaración de Río, el Principio Décimo que expresa la conveniencia de tratar los problemas ambientales con la participación de todos.

A partir de dicha declaración la participación pública adquiere una especial dimensión y tratamiento y comienza a impregnar el régimen internacional del medio ambiente en los diferentes ámbitos y temáticas. Luego de este importante reconocimiento, se advierte su presencia en los instrumentos internacionales ambientales que han surgido en la ultima década del siglo XX y los primeros años de este siglo. Podría considerarse que un acuerdo internacional o declaración que no incorpore la participación pública en alguna de sus manifestaciones se encuentra incompleto, ya que la sociedad civil ha comenzado a reclamar espacios en el manejo y protección del ambiente.
Además de la Declaración, se encuentra presente en el Convenio de Diversidad

Biológica, el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto, y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, que reiteran los principios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y su Programa 21 y el Plan para la ulterior Ejecución del Programa 21, donde uno de sus objetivos es la incorporación de la sociedad en la gestión del ambiente.

Las técnicas de participación pública en materia ambiental han evolucionado a tal grado en algunas regiones del mundo que ya se identifican estructuras y piezas legislativas donde este instrumento se desarrolla con la consulta obligatoria y vinculante en los procesos de toma de decisión cuyo resultado debe atender a las resultantes de la consulta, o bien en la creación de instancias donde el sector civil participa en condiciones de poder ejercer un poder e influencia decisiva en los resultados de las decisiones que afectan o benefician al ambiente.

La descentralización del poder gubernamental y la cogestión de los recursos ambientales, donde todos los sectores participan en condiciones de igualdad, es una nueva forma de manifestación de la participación pública, que debe complementarse con el pleno ejercicio del derecho al acceso a la información y a la justicia.

De fundamental importancia es la inclusión dentro de este instrumento de sectores sociales tradicionalmente marginados como los grupos indígenas. En este sentido se ha dado un importante avance en el reconocimiento de sus derechos de pluri y multiculturalidad en el ámbito del Derecho Ambiental Internacional, que utilizando como base los instrumentos internacionales de reconocimiento de derechos fundamentales ha reiterado el derecho de tomar en consideración los intereses de estos grupos, cuya preservación depende de la relación con el ambiente. Es por ello que el respeto de sus intereses en materia ambiental es fundamental. A nivel internacional, el deber de consulta de estos grupos en los proyectos de desarrollo que un estado o varios pretendan emprender es obligatoria a partir del Convenio de la OIT 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Este tratado ha sido de especial importancia en la defensa de los intereses ambientales de los grupos indígenas, coadyuvando a la inclusión de la temática indígena en la materia ambiental, aspecto que se ha visto fortalecido por la actitud de los organismos internacionales financieros que han incluido en sus gestión, el control del cumplimiento de directrices y políticas ambientales e inclusivas de asuntos indígenas, entre otros temas, en los proyectos de desarrollo que financian en aras de lograr la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en el mundo.

Un esfuerzo que seguramente dará un importante respaldo a la protección de los intereses de estos grupos en el Continente Americano es la implementación de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sustentable (ISP), que se revela como un acuerdo regional de principios para la adopción de políticas en la promoción de una participación pública transparente, efectiva y responsable en la toma de decisiones y en la formulación, adopción e implementación de políticas para el desarrollo sostenible en las Américas. Dicha estrategia, tal y como reza el texto, fortalecerá esta participación en los procesos de decisiones y de políticas en la gestión del medio ambiente.

Fundamental para el reconocimiento de los derechos de estos pueblos en todos los temas, incluyendo el ambiental, será la aprobación en el seno de la Organización de los Estados

Americanos de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde la participación pública de estos grupos es componente fundamental. Este documento se encuentra en proceso de elaboración y consulta.

El desarrollo que ha tenido la participación pública no ha sido homogéneo en todas partes del mundo. Aún existen estados donde este concepto no aparece reflejado en su estructura jurídica, social o cultural, especialmente en aquéllos donde no existen regímenes democráticos, garantes de los derechos fundamentales, que tengan como última finalidad la protección de la dignidad humana, mediante el disfrute de una calidad de vida apta para el desarrollo de la personalidad y la vida. En otros países se presenta en forma poco evolucionada, limitándose al reconocimiento de acceso a la información o a la justicia. Se han creado; además, de los derechos mencionados, instancias adecuadas para el pleno ejercicio de este instrumento.

Europa presenta el mayor avance en el reconocimiento de un derecho a la participación pública en materia ambiental, que ha penetrado en el Derecho Comunitario. En la Convención de Aarhus se da un reconocimiento expreso al derecho a la participación ambiental y no como tradicionalmente ha sido tratada, es decir, como un componente dentro de una serie de procesos. La Convención de Aarhus y las Directivas Europeas que tratan el tema podrían constituir el modelo de un futuro tratado global en la materia.

En Centroamérica, entre varios aspectos, la compleja situación económica, las estructuras de poder tradicional y los conflictos armados han marcado la realidad de la Región y han propuesto el escenario donde el instrumento de la participación pública ha tenido que desarrollarse. El proceso de democratización que se ha venido gestando en la mayoría de los países de la Región Centroamericana ha permitido incorporar a nivel constitucional y a nivel infraconstitucional una normativa importante con relación a la participación pública, logrando con ello su reconocimiento a nivel constitucional, como un derecho fundamental de los seres humanos.

Tanto a nivel regional como a nivel interno de cada país centroamericano, se le ha dado una especial consideración a los pueblos indígenas. En especial se les ha reconocido el derecho a participar de forma activa en la toma de decisiones que de algún motivo pueda afectarles; sin embargo, aunque la gran mayoría de los países del Istmo han ratificado el Convenio 169 de la OIT y han incorporado en sus constituciones expresamente los derechos de estas poblaciones, la realidad práctica suele ser distinta.

La participación pública en la gestión ambiental se halla en sus comienzos, por lo que aún quedan interrogantes en la práctica. Esta no supone la eliminación del problema, pero es la vía de actuación en las sociedades democráticas. Para una efectiva y eficiente participación de la sociedad es indispensable informar a la población de manera veraz y oportuna y establecer los mecanismos necesarios para ello.

Citas Bibliográficas Capítulo XII

1 La participación pública puede ser entendida como la participación del ciudadano en los procedimientos de tomas de decisión que tiene repercusión en materia ambiental y que tiene los pilares de exigencia democrática, llamada a la aportación imaginativa de los grupos de interés y ser vía de prevención de conflictos sociales (Demetrio Loperena Rota), también como garantizar el acceso a nivel nacional a la información ambiental y las actuaciones judiciales y administrativas, en asuntos de medio ambiente, así como la participación del publico en la adopción de decisiones como modo de impulsa del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, teniendo plenamente presentes los principios 5, 7 y 11 de esa Declaración *(Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, setiembre de 2002)*, o bien como lo define la Convención de Aarhus al indicar que se fundamenta en la transparencia y participación de los procesos de la toma de decisiones, que genera la toma de la mejor decisión para la sociedad involucrada. Para llegar realizar el ejercicio real de la participación ciudadana, se deben de cumplir a su vez dos derechos: el derecho al acceso a la información y el acceso a la justicia.

2 Loperena Rota, D., *Los Principios del Derecho Ambiental*, Editorial Civitas, España. Antología del Seminario Constitución y Ambiente, Maestría de Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica, 2004.

3 Ministerio de Ambiente y Energía, Environment-Canadá, *Sistema de Gestión Ambiental de Costa Rica*, San José, Costa Rica, Marzo, 2002, p. 41.

4 Cabrera Medaglia, J., *El impacto de las Conferencias de Río y Estocolmo sobre las Políticas y la Legislación Ambiental en ALC*, Observatorio del Desarrollo, San José, Costa Rica, Enero 2001, p. 23.

5 Convención de Aarhus de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en materia Ambiental, 1988, disponible en: http://www.unece.org

6 Declaración sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, principio 10.

7 *Guía de participación ciudadana en materia ambiental de México, Estados Unidos y Canadá*. Texto disponible en: http://www.elaw.org/resources/text.asp?id=187 de alianza mundial para el derecho ambiental.

8 Ideas desarrolladas por Salazar, R., Hernández, A.L., Rojas, F., *Manual para la Participación Ciudadana*, CONAMAJ, San José, Costa Rica, 1999.

9 Este cuadro denominado Escalera de la Participación Ciudadana y la interpretación fue expuesto por Arnstein, Sherry, A., "Ladder of Citizen Participation", *American Institute of Planning Journal*, July 1969, citado por *Revista de Ciencias Ambientales*, no. 19, Edición extraordinaria, Escuela de Ciencias Ambientales, Heredia, 2000; Valverde, J., *Descentralización y Manejo de Recursos Naturales. Abordaje Teórico*, EFUNA, 2000, p. 9.

10 Los Estados de Derecho pueden tener formas de organización y manifestación más evolucionadas. Sobre la forma del Estado Social y Democrático de Derecho, que es una evolución del estado liberal, el autor Gregorio Peces Barba, en su obra Los Valores Superiores. Manifiesta que los requisitos de este tipo de organización son : 1) Soberanía popular, de la que emanan todos los poderes del Estado, 2) Legitimación de los gobernantes mediante elecciones periódicas por sufragio universal y pluralismo político, 3) Imperio de Ley de los gobernantes, control judicial, jerarquía de normas y responsabilidad de los actos, 4) Preservación de la constitución, 5) Separación de poderes, 6) Reconocimientos y protección de los derechos fundamentales , 7) Función de promoción de los poderes publicas para el impulso de la igualdad entre los ciudadanos, 8) Intervención estatal en la organización económica del país para planificar en aras de promover el interés general, 9) Potenciar las organizaciones sociales y culturales y su participación en educación, planificación y control de los servicios públicos que afecten la calidad de vida de los ciudadanos. Y agregaría que para lograr el desarrollo sostenible debe darse una efectiva participación en el ámbito del desarrollo económico y la materia ambiental.

11 Ver el artículo de Sabsay, D., Tarak, P., *El acceso a la Información Pública, el Ambiente y el Desarrollo Sustentable*. Texto disponible en: http://www.farm.org.ar

12 *Ibid*, p.5, indica sobre la aparición de la regulación de la información de actos de gobierno y su acceso a la sociedad civil, lo siguiente: "Así, tuvo su primera manifestación en una Real Ordenanza sueca de 1766 sobre libertad de prensa, en la cual se contemplaba el acceso a la documentación pública. Son los EE.UU quienes en 1966 dictan la primera ley completa sobre esta problemática. Se trata de la *"Freedom of Information Act"* según la cual toda agencia gubernamental debe responder a cualquier pedido específico de información sobre los archivos, fichas, informes, etc. dentro de un período limitado de tiempo. Cada ente debe llevar un índice de la información de alcance público que trate sobre posiciones adoptadas o promulgadas, publicándolo trimestralmente. Estas bases aparecen en la década del 70 en las legislaciones de Francia, Canadá e Italia. La constitucionalización del derecho surge en Europa en las leyes fundamentales de Grecia (art.10), Portugal (art. 268) y España (art. 105). La directiva N1 90/313 de la Unión Europea se ocupa de esta cuestión."

13 Chirino Sánchez, A., *Ley Modelo sobe Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción, en Construyendo Transparencia. Legislación Modelo para Prevenir la Corrupción,* OEA, 1996.

14 *Ibid.*

15 Cordonier Segger, M.C., Cabrera Medaglia, J., *Green Smoke Signals in the Americas? Strengthening Public Participation in Hemispheric Trade and Environment Regimen*, por publicar, 2004.

16 *Ibid*, p.4.

17 Ideas expuestas por Ruiz-Rico Ruiz, G., *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente. Dimensión Jurisdiccional*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España 2000.

18 Ideas expuestas en Cordonier Segger, M., Cabrera , J., *Op. cit.*, p.15.

19 Valverde, J., *Descentralización y Manejo de Recursos Naturales. Abordaje Teórico*, Revista de Ciencias Ambientales, Nº 19, edición extraordinaria, 2000, EFUNA, Heredia, p. 5.

20 *Ibid.*

21 *Ibid*, p 6.

22 Al respecto es desarrollado por Valverde, *Op. cit.*

23 *Ibid.*

24 *Ibid.*

25 Tomado de Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Derechos de los Pueblos Indígenas. Legislación en América Latina*, Primera Edición, Enero, 1999, México.

26 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op. cit.*

27 Esbozado en Fergus, M., *Los derechos de los Pueblos Indígenas en el sistema Internacional. Una Fuente Instrumental para las Organizaciones Indígenas,* Lima, Perú. 1999.

28 Ver caso del Valle Arun en el cual el Banco Mundial nombra un Panel de Inspección Independiente que analizó e informó sobre una solicitud de los habitantes de Nepal que manifestaban la violación a sus derechos e intereses por actos y omisiones de la Asociación Internacional de Fomento (AIF, IDA en Inglés) durante la evaluación y diseño del Propuesto proyecto AIF "ARUN III", para el desarrollo de una represa hidroeléctrica. Sand, *Introducción al Derecho Ambiental Internacional*, Programa de Capacitación para la Aplicación del Derecho Ambiental, UNITAR, 2003.

29 Texto disponible en: http://www.olade.org.gt/ en *Reporte Anual de la OEA de 1994*. Citado por de Barrera, L.K., *Participación Pública y Asuntos Indígenas: Derecho y Política Internacional*, Universidad de Calgary, Canadá.

30 Declaración de Santa Cruz. Cumbre de las Américas, 1994.

31 Estructura acorde al mandato de los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio contenido en el Plan de Acción de la Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible, de diciembre de 1996, y como forma de apoyo y fortalecimiento de la participación pública contenidas en el Plan de Acción, en aras de lograr el desarrollo sostenible. Texto disponible en: http://www.oas,org

32 Similares iniciativas se ven en otros instrumentos de derecho internacional como el Tratado de Cooperación Amazónica, la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, la Declaración de Barbados de 1994 sobre la Conferencia Global sobre Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y también el Convenio sobre la Diversidad Biológica que trata asuntos indígenas en el artículo 8(j) y la participación en el artículo 14.1(a), etc. Cita tomada de Barrera, *L. Op. cit.*, p.29.

33 Tomado del documento Estrategia Interamericana para la promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible. Texto disponible en: http://www.ispnet.org/documents/cepcidi/estraesp.RTF

34 *Ibid.*

35 Este instrumento se encuentra en proceso de discusión y ha sido asignado a un Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La tercera reunión de negociaciones para la búsqueda de consensos se celebró en abril de 2004. Desarrollo del Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 26 de febrero de 1997, en su sesión 1333a. durante su 95º Período Ordinario de Sesiones).

36 La descripción del contenido del texto fue tomada del sitio web http://www.oas.org, donde se encuentra el *Texto Consolidado del Proyecto de Declaración preparado a la Presidencia del Grupo de Trabajo.* Documento emitido por el Consejo Permanente de la OEA, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto, del 17 de junio de 2003.

37 Cita como base de la prevención de la discriminación declarada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación. Convenio 169. OIT.

38 Para ejemplos directamente vinculados al sector energético ver: Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR), *Violaciones de Derechos en la Amazonia Ecuatoriana, Las Consecuencias Humanas del Desarrollo Petrolero,* Ediciones Abya Yala, Quito, Ecuador, 1994; Kimerling, J., F.C.U.N.A.E., *Crudo Amazónico*, Abya Yala, Quito, Ecuador, 1993; Dandler, J., *et.al., Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible*, Oficina Internacional del Trabajo, Lima, Perú, 1998. Citado por de Barrea, L.K., *Op. cit.* En Costa Rica, resulta de importancia mencionar el caso de la petrolera Harken, iniciado por una licitación internacional del gobierno en 1997 para el otorgamiento

de permisos de exploración y explotación petrolera en cuatro bloques, dos terrestres y dos marinos en Limón, adjudicándose a la empresa norteamericana MKJ Xploration Inc., mediante resolución R-702-98MINAE, empresa que cedió sus derechos a Harken Energy Corporation, dándose los procesos de adjudicación y aprobación del EIA sin consulta real a los pueblos que sería afectados. En atención a la ausencia de difusión de información y no consulta, la comunidad asesorada con la ONG Justicia para la Naturaleza, interpone un recurso de amparo ante la Sala Constitucional alegando la violación del Conv. 169 de la OIT, los Principios 10 y 17 de la Declaración de Río, entre otros, que resuelve mediante el voto 2019-2000, declarándolo con lugar y anulando el acto de adjudicación de la licitación, ya que previo acto adjudicatario no se consultó a las comunidades indígenas en forma apropiada a las circunstancias.

39 Citado en Barrera, L.K., *Op. cit.*

40 Disponible en http://www.ilo.org

41 Debe notarse que siguiendo una recomendación de la Asamblea General de la OEA (AG/RES. 1022 (XIX –O/89), la Comisión, en coordinación con el Instituto Indio InterAmericano, ha terminado el borrador de la Declaración Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. El borrador incluye referencia específica a derechos ambientales y de participación. Ver reporte de 1995 de la CIADH, sesión 81ª, Cap. IV. OEA, Washington DC, 28 Febrero de 1996, citado por Barrerra, L.K., Op. cit.

42 Indica Barrera, L., *Op. cit.*, que en Jochnik, C., "Amazon Oil Offensive", *Multinational Monitor*, January/February 1995,12, Centro de Derechos Económicos y Sociales, se expone el caso.

43 Barrera, L. K., *Op. cit.*

44 Texto disponible en: http://www.worldbank.org./html/edi/sourcebook/sbhome.htm, *Fuentes de Participación del Banco Mundial* prólogo por Wolfensohnn, citado por de Barrera, L.K., *Op. cit.*

45 Consultado en el sitio web del Banco Mundial, *Op. cit.*

46 Esbozado en Fergus, M., *Op. cit.*

47 Directiva Operacional sobre Pueblos Indígenas 4.20 del Banco Mundial, disponible en: http://www.bancomundial.org/

48 Barrera, L.K., *Op. cit.*

49 Al respecto ver Informe N. 25332. Aplicación de la Directriz Operacional 4.20 sobre Poblaciones Indígenas: examen documental independiente,10 de enero de 2003, Departamento de Evaluación de Operaciones. Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales del banco Mundial, disponible en: http://www.bancomundial.org

50 *Ibid.*

51 Ver por ejemplo: sitio web de CIEL en http://www.igc.apc.orgg/ciel/ifipr.html. Existen guías del Banco Mundial dirigidas al sector privado del petróleo y gas donde manejan los conceptos de la participación pública de los indígenas, ver: McPhail, K., Dhabi, A., *Integrating Social Concerns into Private Sector DecisiónMaking, A Review of Corporate Practices in Mining, Oil and Gas Sectors*, BM Documento de Discusión No. 384, Banco Mundial, Washington DC, 1998. Caso del Represa Hidroeléctrica del Valle Arum en Nepal de 1994-95, donde se suspendió la ejecución del proyecto al corroborarse por parte del panel de expertos que no se tomaron en cuenta los intereses de las comunidades afectadas, seguimiento a la evaluaciones de impacto ambiental y temas de reasentamientos de las poblaciones, descrito en Kiss A., *Introducción al Derecho Ambiental Internacional*, Curso 2, Programa de Capacitación para la Aplicación del Derecho Ambiental, UNITAR, Ginebra, 2002.

52 Al respecto ver Perry, G., Walton, M., *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, disponible en: http://www.bancomundial.org

53 Tomado del sitio web oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: http://www.iadb.org

54 La Comisión Brundtland nace cuando el Secretario General de las Naciones Unidas, en el año 1983 le solicita a la señora Gro Harlem Brundtland que constituya una comisión independiente para observar la situación del Medio Ambiente en el mundo y sugerir formas para que la creciente población del planeta pueda satisfacer sus necesidades básicas en el siglo XXI. El grupo conformado por ministros, científicos, diplomáticos, legisladores, realizaron audiencias públicas en los cinco continentes y en abril de 1987 publicaron Nuestro Futuro Común, que fue remitido a la Asamblea General de la ONU, y visto en la 42ava sesión en ese mismo año. La tarea primordial de la comisión fue presentar una Agenda Global para el Cambio, con un mandato donde se mencionan aspectos fundamentales para la supervivencia del planeta y sus formas de vida. Tomado de Nuestro Futuro Común. Un Resumen, Fundación Friedrich Ebert.

55 *Ibid*, p. 7.

56 Otras condiciones son: un sistema económico que genere excedentes y conocimiento técnico y sostenido confiable, un sistema social que de soluciones a las tensiones originadas en el desarrollo inarmónico, un sistema de producción respetuosa de la base ecológica necesaria para el desarrollo, un sistema tecnológico capaz de encontrar nuevas soluciones, un sistema internacional que fomente patrones sostenibles de comercio y fianzas. Tomado de I*nforme de la Comisión Brundtland.*

57 Aguilar Rojas, G., *et.al., Manual de Participación Pública en Evaluaciones de Impacto Ambiental para Centroamérica*, UICN-Unión Mundial para la Naturaleza, Oficina Regional para Mesoamérica, Moravia, Costa Rica, 2004.

58 El Protocolo de Cartagena se elaboró para el desarrollo de los párrafos 3 y 4 del artículo 19 y el inciso g) del artículo 8 y el artículo 17 del Convenio, y según la decisión II/5 de la Conferencia de las Partes, sobre la elaboración de un protocolo sobre seguridad de la biotecnología, centrado específicamente en el movimiento transfronterizo de cualesquiera organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología

moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, que establezca en particular, para su examen, procedimientos adecuados para un acuerdo fundamentado previo.

59 Ideas expuestas en Cordonier Segger, M., *Op. cit.*

60 *Ibid.*

61 *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo, Sudáfrica, setiembre del 2002.

62 Decisión No 1600/2002/CD del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de julio de 2002 por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en materia de Medio Ambiente, *Diario Oficial de las comunidades Europeas*, L 242/1, 10.9.2002.

63 *Guía de Participación Ciudadana en Materia Ambiental de México*, *Op. cit.*

64 Sobre contenido y antecedentes de la Convención de Aarhus, ver: http://europa.eu.int/scadplus/Leg/es/lvb/l28056htm.

65 Cuyo nombre en inglés es Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers, adoptado y firmado en la Ciudad de Kiev, Ucrania y conocido como Protocolo de Kiev.

66 Información ambiental es información acerca de: el estado del medio ambiente y de los elementos que lo constituyen, tales como el agua, el aire, la tierra, los suelos, la atmósfera, los paisajes y los parajes naturales; la diversidad biológica, incluyendo los organismos modificados genéticamente; otros factores, tales como las sustancias, el ruido, y las radiaciones, así como determinadas actividades y medidas. Se incluyen aquí las políticas, leyes, planes y programas que puedan afectar a la calidad del medio, así como los datos utilizados en los análisis económicos empleados en la toma de decisiones en materia ambiental; el estado de la salud, la seguridad y las condiciones de vida de las personas, así como el estado de los lugares y edificios de interés cultural que pudieran verse afectados por la calidad del medioambiente. Esta información puede estar disponible en forma escrita, visual, electrónica, oral, o en cualquier otra forma material. No importa. En cualquier caso toda persona tiene derecho a obtener esa información.", "Que es el Convenio Aarhus?" *De Ecoforum*, Edición Mara Silina y Juris martins/EBB, Bélgica, Octubre 2002.

67 La Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, y la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación, deben modificarse para asegurar su plena compatibilidad con las disposiciones del Convenio de Aarhus y, en particular, con su artículo 6 y con los apartados 2 y 4 de su artículo 9.

68 Artículo 5 de la Directiva 2003/ 35/ CE.

69 Como la garantía de los derechos de participación al público en la toma de decisiones ambientales, participación en actividades especificas del anexo I, en planes y programas de injerencia en medio amiente, posibilidad de entablar procesos judiciales o de otro tipo para impugnar la legalidad sobre el fondo o sobre el proceso decisorio, violatorio del artículo 6 del Convenio, adopción de normas sobre directivas que obligan a los Estados a dar participación pública, entre otros.

70 Al respecto puede decirse del sistema estadounidense que a través de leyes, como la Ley del Procedimientos Administrativo que permiten una forma extensa de participación ciudadana en los procedimientos para la elaboración de leyes, permisos y evaluaciones de impacto ambiental, los ciudadanos pueden influir de manera importante en la toma de decisiones que afectan el medio ambiente. Más aún, estas leyes permiten al público pedir cuentas de sus acciones a las agencias gubernamentales. La Ley Sunshine y en la Ley del Comité Federal de Asesoría permiten que los ciudadanos ingresen como observadores a algunas de las reuniones de las agencias y comités de asesoría. Se puede obtener información a través de la Ley de Libertad de Información y otras leyes. Cuando una agencia no cumple con lo establecido por esta normatividad, los ciudadanos pueden llevar a las autoridades ante los tribunales. La Ley sobre la libertad de información (LLI)(5U.S.C. s.552) estipula que todos los documentos de las agencias federales son de acceso público, ya sean éstos de naturaleza pública o privada, a menos de que específicamente estén exentos de ello (5 U.S.C. s.552(a)(3). La obligación de revelar información es tan amplia que la Suprema Corte de los Estados Unidos ha establecido que el público tiene acceso a prácticamente cualquier documento generado por una agencia de una forma o de otra, salvo que dicho documento se encuentre dentro de alguna de las nueve excepciones contempladas dentro de la misma Ley de Libertad de Información. Varias de las leyes ambientales de Estados Unidos establecen que la agencia debe notificar al público que se ha solicitado un permiso y en algunos casos se estipula que se debe dar la oportunidad de audiencias públicas. Por ejemplo, la Ley de Agua Potable *(Clean Water Act)*, establece que la APA deberá de hacer una notificación pública dentro de los 15 días siguientes a la recepción de una solicitud para un permiso, cuando éste sea para descargar contaminantes a las aguas de los Estados Unidos o dragar y rellenar de material espacios acuáticos.Tomado de IDEA de México, E-LAW U.S., WCELA de Canadá, Guía de Participación Ciudadana en Materia Ambiental de México, Estados Unidos y Canadá (español), 01/05/1999. Ver: http://www.elaw.org/resources/text.asp?ID=187 de Alianza Mundial para el Derecho Ambiental.

71 Texto disponible en: http://www.oas.org, en Antecedentes de la Estrategia.

72 http://www.oas.org, en Mandato de la Estrategia.

73 *Ibid.*

74 *Estrategia Interamericana de Participación Pública para el Desarrollo Sostenible*, texto disponible en: http://www.oas.org

75 Tomado de Cordonier Segger, M.C., Cabrera Medaglia, J., *Op cit.*

76 http://www.wola.org/publications/enlace2000/3_advocacy_central_america_span

77 Una herramienta para lograr la participación y enfrentar el reto de hacer avanzar la agenda de una sociedad civil interesada en los derechos

humanos, la justicia social y el desarrollo sostenible es la incidencia. La incidencia consiste en influenciar o insistir con fundamentos, positiva o negativamente, a través de la negociación. Se busca con ello cambios o resultados sobre una política, un proceso, un proyecto de ley, una ley o sobre algo o alguien. La incidencia consiste en un cúmulo de actividades que tratan de influir en un actor con poder de decisión. En la práctica se puede de hacer ante cualquier persona, grupo o institución para promover intereses individuales o colectivos, por el bien de la sociedad o a favor de intereses particulares. WOLA, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, *La planificación participativa para la incidencia política. Una Guía Práctica*, 3 ed., setiembre, 1999. La incidencia puede verse como un proceso de reflexión, en el cual se planifica para incidir, se planifica para negociar y se negocia para incidir, etapas en las cuales se reflexiona antes y después. La incidencia política- ciudadana se define como un proceso que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada dirigidas a transformar las relaciones de poder. Su propósito es lograr cambios específicos que beneficien a la población o a los sectores involucrados en este proceso Tomado de: Cajiao Jiménez, M.V., *Los espacios de participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental. El caso de Costa Rica.* Tesis de grado para optar al grado de Master en políticas, legislación y gestión ambiental en Centroamérica. Managua, Nicaragua, Universidad Popular de Nicaragua, julio de 2003, pp.66-68.

78 Mckinley, A., *Participación Ciudadana: Un reto para el nuevo milenio en Centroamérica. Enlace: Política y Derechos Humanos en las Américas,* vol. 9, no3., setiembre 2000.

79 Aguilar Rojas, G., *et.al., Op. cit.*, p.19.

80 Isa Gómez, F., *El Derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Serie de Derechos Humanos, vol. 3, Universidad de Deusto Bilbao, España, 1999, pp. 253-255.

81 Algunos de los principales obstáculos que deben superarse son: a) Polarización social, económica y política: Las sociedades centroamericanas siendo caracterizadas por estructuras sociales y sistemas económicos de exclusión y marginación. La riqueza se concentra en unos pocos, mientas las mayoría de la población vive en estado de pobreza (recordemos acá, lo dicho en relación a la pobreza y la democracia). Sectores tradicionalmente marginados tienen muy poco acceso a oficiales del gobierno o a aquellos con el poder de influir en los procesos de decisiones sobre políticas públicas. Esta dinámica refuerza la percepción de que los gobiernos de la región representan solamente los intereses de una pequeña elite económica y también alimenta el sentimiento de que el o la ciudadana promedio tiene poco poder para resolver sus problemas concretos o modificar las profundas injusticias estructurales. En este marco, los gobiernos de la región a menudo perciben la actividad política de la ciudadanía como una potencial amenaza. Por otro lado, muchos grupos de la sociedad civil demuestran muy poca disposición para involucrarse constructivamente con los gobiernos, a los cuales siguen percibiendo como "el enemigo"; b) Manejo de información y toma de decisiones centralizadas por parte de los gobiernos: La formulación de políticas públicas en Centroamérica tiende a ser poca participativa, con un manejo de información clave y el poder de decisión altamente centralizados. Los gobiernos de la región retóricamente se pronuncian por la necesidad de contar con mayor participación ciudadana y por la consolidación de la democracia, pero, en la realidad, resisten la transparencia y no perciben a la sociedad civil como actores en igualdad; c) Débil relación entre los representantes gubernamentales y el electorado: Por tradición, los legisladores de Centroamérica responden mas a las directrices de sus respectivos partidos políticos que a la población que los llevo a sus puestos a través del voto; d) Control centralizado sobre los medios de comunicación: Al igual que la mayoría de las democracias desarrolladas, influir en la opinión publica es clave para ganar los debates sobre políticas públicas en Centroamérica y, para esto, es esencial el uso efectivo de los medios de comunicación en la región, sin embargo, están altamente concentrados, lo cual limita el acceso y uso efectivo de los mismos medios de parte de muchos sectores de la sociedad civil. Tomado de McKinley, A., Op. cit.

82 La XII Cumbre de Presidentes Centroamericanos en Managua. Firmado por Guatemala, Costa Rica, Panamá, El Salvador, Honduras y Nicaragua, tomado del sitio web de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, disponible en: http://www.ccad.ws

83 La publicación de este plan ambiental de la región centroamericana (PARCA) fue realizada por la Secretaria Ejecutiva de la CCAD, cuyo objeto es propiciar la integración regional en materia de política ambiental, con el fin de impulsar el desarrollo regional por la senda de la sustentación económica, social y ecológica; así se desprende del mandato constitutivo de los presidentes centroamericanos que le dio origen. Dentro de los objetivos y con base en el convenio constitutivo de la CCAD, en su articulo 2, fija los siguientes objetivos: h. Promover en los países de la región una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

84 Ver:www.ccad.ws

85 *Environmental Protection Act,* 1992 (Act No. 22 of 1992), Official Publication, 28 October1992.

86 Ver:www.eia.-centroamerica.org/centro_documental/legislación/archivos/belice_legislacion.pdf

87 Aguilar Rojas, G., *et.al., Op. cit., p 20.*

88 *Ibid*, pp.16-17.

89 Cajiao Jiménez, M.V., *Op. cit.*, pp.74-75.

90 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Costa Rica, Sentencia número 2000-06640 de las nueve horas dieciséis minutos del 28 de julio del 2000: "…En este asunto concreto, la Administración en uso de esa potestad discrecional y dada la magnitud del asunto en discusión, decidió convocar a unas audiencia pública para tratar los temas relativos a la ejecución del proyecto que estaba en discusión y además, en aras de tutelar el derecho a la participación pública y el derecho al ambiente. Sin embargo, en criterio de esta Sala, tales derechos no fueron verdaderamente garantizados para su efectivo ejercicio por parte de los ciudadanos puesto que la audiencia se realizaría en San José y no en el lugar específico en el que se va a desarrollar el proyecto, a pesar de que el decreto citado (No. 25705-MINAE) establece claramente que la finalidad de tal audiencia es la participación de los miembros de la sociedad. Desde esta perspectiva, considera

la Sala que en vista de las características específicas que reviste el proyecto "Ríos Minerales Mina Bellavista" y el impacto ambiental que éste podría producir en la zona, resulta indispensable que la realización de tal audiencia, tenga lugar en la localidad que será directamente afectada por el proyecto de cita, permitiéndose así la intervención de los diferentes sectores de la localidad…".

91 III.- Sobre el derecho a la información. El derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. Este derecho, es a la vez, un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un derecho humano inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación. De esta manera, si la información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es promover la participación ciudadana. El derecho de la información distingue tres facultades esenciales de quienes lo ejercen: la facultad de recibir, la facultad de investigar y la facultad de difundir informaciones. La facultad de recibir información se refiere principalmente a la obtención, recepción y difusión de noticias o informaciones, las cuales deben referirse a hechos con trascendencia pública y ser conformes con la realidad, asequible por igual a todos, debiendo referirse a hechos relevantes cuyo conocimiento esté dirigido a formar opinión y a fomentar la participación del ciudadano, siendo requisito esencial que la información sea completa y veraz. La segunda facultad se refiere a la posibilidad de investigación, es decir, al libre y directo acceso a las fuentes de información. Por último está la facultad de difundir, que se trata del derecho del ciudadano a la libre difusión de opiniones e informaciones; facultad que sólo puede ejecutarse en sentido positivo pues no se contempla la posibilidad de "no difundir" informaciones o noticias. Ahora bien, el derecho a la información como tal, está compuesto por dos vertientes o dimensiones: una activa que permite la comunicación de informaciones y otra pasiva que se refiere al derecho de todo individuo o persona, sin ningún tipo de discriminación, a recibir información; información que, en todo caso, deberá ser veraz y que puede ser transmitida por cualquier medio de difusión. A partir de lo anterior se tiene que si bien el derecho a la información tutela en su aspecto pasivo la posibilidad de acceder a fuentes de información con el ánimo de poder participar en la toma de decisiones de la colectividad, también es lo cierto que no se trata de un derecho irrestricto, sino que, por el contrario, está sujeto a límites y entre ellos, el derecho a la intimidad se constituye en un límite para el derecho a la información por cuanto, en la medida en que la información verse sobre asuntos que no sean de relevancia pública, se impone el respeto a la intimidad y opera como límite o barrera frente al derecho a la información. Por el contrario, cuando la información es de relevancia pública, el acceso a la misma y su difusión, se imponen como regla y por ello, cuando se trate de la trascendencia pública del objeto comunicable, se justificaría la intromisión amparándose en el derecho del público a la recepción de noticias y en el derecho del informador a transmitirla, salvo, claro está, cuando se trata de una información que haya sido declarada previamente como secreto de Estado o sea falsa en cuyo caso el tratamiento de la misma, será diferente. En este sentido ver: Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Costa Rica, a las trece horas del trece de diciembre del dos mil dos. Exp: 02-008183-0007-CO Res: 2002-11880.

92 Ver en este sentido la Sentencia número 2000-06640, *Op. cit.* El derecho de petición se complementa con el derecho de pronta resolución.

93 Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Oficio No. DHR-3662-96 del 1 de noviembre de 1996. Expediente Número 1122-23-96.

94 Salazar Cambronero, R., *et.al., Manual de Participación Ciudadana: Herramientas para ejercer nuestros derechos.* 2 ed., Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, p. 19.

95 http://www.marn.gob.gv/participación.htm

96 Ley del Medio Ambiente del Salvador, Título III, Artículo 11, inciso d, disponible en: http://www.marn.gob.gv/participación.htm

97 http://www.marn.gob.gv/denuncias_ambientales.htm

98 Aguilar Rojas, G., *Op. cit.*, p. 20.

99 Stein, R., *Nuevas Perspectivas para la Participación ciudadana en Guatemala: La Participación Ciudadana como un nuevo paradigma en Latinoamérica*, Memoria del III Taller Regional Centroamérica, Ciudad de Guatemala 10-12 de junio de 1998.

100 Disponible en: http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/calas.htm

101 Disponible en: http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Guate85.html

102 Acuerdo Gubernativo 186-2001, dado en Guatemala el día 29 de mayo del 2001.

103 Acuerdo Gubernativo No. 023-2003, Guatemala, 27 de enero del 2003.

104 Texto disponible en: http://www.marn.gob.gt/es/

105 http://www.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond82.html

106 El articulo 145 de la Constitución Hondureña señala que: "Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Es deber de todos participar en la promoción y preservación de la salud personal y de la comunidad. El Estado conservara el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas, *Ibid.*

107 Aguilar Rojas, G., *Op. cit.*, nota 57.

108 En este mismo sentido el artículo indica que: "La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo, y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá ejercerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezca la Constitución y las leyes". Ver: http://www.asamblea.gob.ni/constitu.htm

109 http://www.hacienda.gob.ni/Presupuesto2004/gobiernocentral/MARENA2004.htm

110 A través del Decreto No. 25-2001, el presidente de Nicaragua estableció el Plan Ambiental de Nicaragua cuyo propósito es el de orientar el accionar coherente de la administración pública, en sus niveles central, regional y municipal así como la actuación de organizaciones civiles y de la población nicaragüense en general, a fin de preservar, mejorar y recuperar la calidad ambiental propicia para la vida, garantizando una gestión ambiental armonizada con el crecimiento. Dentro de los principios rectores de la política ambiental de Nicaragua están los establecidos en la Constitución Política, La ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y otras leyes ambientales así como la participación ciudadana que constituye el eje fundamental en el diseño e implementación de la gestión ambiental. Dentro de los lineamientos de esta política ambiental el Estado, conjuntamente con la sociedad civil, promoverá un modelo de desarrollo balanceado entre el crecimiento económico y la protección de la biodiversidad, los recursos naturales, y la calidad ambiental, que asegura la eliminación progresiva de la brecha de pobreza y el mejoramiento del nivel y calidad de vida de la población, principalmente de los grupos sociales mas vulnerables, por ultimo el estado promoverá la creación de un sistema de información ambiental, así como su disponibilidad a todos los sectores de la sociedad como base para la toma de decisiones. Ver: http://www.sdnnic.org.ni/documentos/panic/acuerdo-PAANIC.htm

111 Publicada en la Gaceta No. 105 del 6 de junio de 1996.

112 Ver en este sentido Aguilar Rojas, G., *Op. cit.*, p. 80.

113 http://www.mific.gob.ni/dirfomento/pyme/leyes/leymedioambiente.pdf.

114 Decreto No. 9-96 del 25 de julio de 1996 publicado en la gaceta No 163 del 29 de agosto de 1996.

115 Publicado en la Gaceta, Diario Oficial, No. 16 del 23 de Enero de 2003.

116 Dentro de las autoridades tradicionales está la Asamblea Comunal, que es la máxima autoridad de las comunidades indígenas y étnicas. A ella les corresponde la representación legal de las comunidades, cada comunidad definirá que autoridad comunal que la representa legalmente. La Asamblea Territorial es la máxima autoridad del territorio y se convoca según los procedimientos establecidos por el conjunto de comunidades que integran la unidad territorial. Las autoridades comunales son órganos de administración y de gobierno tradicional que representa a las comunidades que las eligen de acuerdo a sus costumbres y tradiciones. Las autoridades territoriales son órganos de administración de la unidad territorial a la cual legalmente representan.

117 Los Consejos Regionales Autónomos y Gobiernos Regionales Autónomos deberán respetar los derechos de propiedad que tienen las comunidades indígenas y étnicas ubicadas dentro de su jurisdicción, sobre sus tierras comunales y sobre los recursos naturales que en ellas se encuentran. En este sentido, ver artículo 15 de la Ley No. 445.

118 Aguilar Rojas, G. *Op. cit.*, nota 80.

119 La presente información puede ser consultada: http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/panama/html

120 Ver la siguiente dirección: http/anam.gob.pa/leygralambiental.htm

121 Aguilar Rojas, G., *Op. cit.*, p. 21.

122 Rivera, H., *La Participación ciudadana de los indígenas de Panamá: Un marco Jurídico para la Participación Ciudadana*, Memoria del III taller Regional Centroamericano, celebrada en ciudad de Guatemala los días 10-12 de junio de 1998

Capítulo XIII

Pago por Servicios Ambientales en Centroamérica

Introducción

El Pago por Servicios Ambientales (PSA) ha sido definido, en términos generales, como el pago que se hace por un beneficio recibido por la comunidad nacional e internacional y que se derivan directamente o indirectamente de diferentes elementos de la naturaleza, comprendiendo entonces diferentes ecosistemas domésticos y silvestres, cuyos efectos en la calidad de vida son tangibles e intangibles.[1]

Existe mucha expectativa respecto al potencial de los programas de pago por servicios ambientales como un mecanismo viable para la protección del ambiente y como un mecanismo que permita cambios sociales en beneficio de la naturaleza.

El PSA se enmarca dentro de las modernas tendencias que procuran la conservación y uso sostenible de los bosques, fundamentalmente en relación con los servicios ambientales que estos brindan y vistos como un insumo importante para el funcionamiento de los sistemas productivos y supervivencia de las comunidades. Algunos de estos servicios son: mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, conservación de la biodiversidad, belleza escénica, y protección del recurso hídrico.

El servicio ambiental de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) incluye acciones tendientes a fijar los gases, reducirlos, secuestrarlos, almacenarlos y absorberlos.[2] La forma en que trabaja este servicio ambiental es por medio de bosques o plantaciones que restan (reducen) carbono de la atmósfera por medio del proceso de fotosíntesis y lo fijan como biomasa orgánica, evita entonces la acumulación excesiva de carbono, minimizando así el efecto invernadero.

La biodiversidad, como servicio ambiental, tiene varios servicios y funciones[3] dentro de los cuales se encuentra: regulación de los gases, regulación del clima, regulación de los disturbios (capacidad del ecosistema de dar respuesta y adaptarse de tormentas, inundaciones, etc.), regulación hídrica, oferta de agua, retención de sedimentos y control de la erosión, formación de suelos, reciclado de nutrientes, tratamiento de residuos, polinización, control biológico, refugio de especies, producción de alimentos, materia prima, recursos genéticos, recreación y cultural (estética, artística, educacional, valores científicos de ecosistema).

La biodiversidad es importante tanto por los valores económicos de los bienes que se pueden extraer y son propensos para la comercialización, como por los aportes a la salud (drogas e investigación) y porque estabiliza los ecosistemas (valores no económicos). Asociado a la biodiversidad, se encuentra la belleza escénica. Hay un vínculo muy estrecho entre la biodiversidad y este servicio que brinda la naturaleza, debido a la importancia de la protección de los ecosistemas (relación de reciprocidad), que se considera como una opción para el desarrollo de comunidades donde se encuentren.

Entre los usos se halla el de recreación, que se relaciona con el turismo. Este servicio es de carácter trascendental debido a la importancia del turismo para los países centroamericanos como fuente de ingresos económicos. El bosque es una de las principales atracciones para que el ser humano se recree; el ecoturismo es una actividad que utiliza la belleza escénica, pero no todos se benefician de la actividad turística, sino que más bien hay quienes ofrecen el servicio de la belleza escénica sin recibir la retribución adecuada.

La intención del sistema de pago por el servicio ambiental de agua es darle un valor intrínseco y con ello lograr el efectivo mantenimiento de ecosistemas que se realiza por medio del pago a los dueños de bosques o plantaciones que se encuentran en propiedad privada y que protejan el recurso hídrico. Existen estudios que "indican la importancia de establecer criterios para la priorización de las áreas para el pago de servicios ambientales, de acuerdo a las características biofísicas, hidrológicas, económicas y sociales existentes en cada una de las cuencas."[4]

El uso de instrumentos económicos para proveer el pago por servicios ambientales en cuencas hidrográficas, por ejemplo, se ha dado por medio de varios tipos de convenios, desde proyectos desarrollados por las propias comunidades, hasta otros formales y complejos, todos responden a la tendencia actual de introducir el concepto de Pago de Servicios Ambientales (PSA) con un enfoque en la valoración de los recursos hídricos.

Actualmente existen empresas, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) involucradas en el tema, dispuestas a pagar por la protección del recurso hídrico, creando incentivos locales que interesen a los propietarios en el PSA y asesorando y desarrollando proyectos en las comunidades indígenas y rurales. Además, de empresas turísticas que se están integrando al pago de servicios ambientales con el fin de proteger el recurso hídrico y las bellezas escénicas.

En definitiva, el PSA es un mecanismo capaz de involucrar a todos los sectores de la sociedad, de manera directa o indirecta, pues requiere participación política e institucional, aporte financiero internacional, colaboración de ONG, aporte científico-técnico y mucho interés de la sociedad civil.

1. Marco Jurídico

1.1 Ámbito Internacional

En el ámbito internacional el pago por servicios ambientales encuentra fundamento en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, junio de 1972), que es reconocida como el inicio del Derecho Ambiental Internacional. La

Declaración sienta en su primer principio el derecho del ser humano a un ambiente que le permita vivir con dignidad y su deber de proteger el medio ambiente de las generaciones presentes sin menoscabar el derecho de las generaciones futuras. A partir de este principio en los países se ha venido incluyendo el derecho al ambiente como un derecho fundamental:

"Un gran logro de esta conferencia fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) con la misión de coordinar a nivel mundial las técnicas de, investigaciones y derechos. A nivel regional sus esfuerzos son secundados por instituciones como la Unión Europea, OEA, UNESCO y la OMS, que han devenido en medios de sensibilización de los mercados que hoy son cuestión de presiones permanentes por parte de los consumidores cada vez más que se reúne en la Asamblea de la Organización Mundial del Comercio, a efectos de incorporar en los costes comerciales la variable ambiental y el compromiso que implican los Protocolos de Montreal sobre la capa de ozono y el de Kyoto..."[5]

En 1987 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo publicó el Informe Brundtland, que hizo un llamado a la comunidad internacional a que se adoptaran medidas para contrarrestar el deterioro de la capa de ozono y el cambio climático. Este Informe introduce el concepto de desarrollo sostenible -reconocido actualmente en los instrumentos ambientales internacionales- que promueve el desarrollo económico con implementación de políticas que contemplen la variable ambiental.

La Cumbre de la Tierra, que se celebró en 1992, en Río de Janeiro, tiene entre sus principales logros, la Agenda 21, concebida como el plan de acción mundial para promover el desarrollo sostenible; la Declaración de Principios relativos a la Ordenación Sostenible de los Bosques (Declaración de los Principios Forestales) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual consagra en su principio 16, la obligación de quien contamina paga.

La Declaración de Río define los derechos y las obligaciones de los Estados con respecto a principios básicos sobre el medio ambiente y el desarrollo, que incluyen la idea de apresurar la adopción de medidas de protección del medio ambiente. En ese sentido, se indica que los Estados tienen el "derecho soberano de aprovechar sus propios recursos" pero no han de causar daños al medio ambiente de otros Estados; la eliminación de la pobreza y la reducción de las disparidades en los niveles de vida en todo el mundo son indispensables para el desarrollo sostenible, y la plena participación de la mujer es imprescindible para lograr el desarrollo sostenible.

La Declaración de los Principios Forestales[6] dispone que todos los países -en especial los países desarrollados- deberían esforzarse por reforestar y conservar la cobertura forestal. También, se plantea que los Estados tienen derecho a desarrollar sus bosques conforme con sus necesidades socioeconómicas, y que deben aportarse a los países en desarrollo recursos financieros destinados a establecer programas de conservación forestal que promuevan una política económica y social de sustitución.

Asimismo, se encuentra ligada a los servicios ambientales la Convención sobre la Diversidad Biológica[7], que regula lo relacionado a la biodiversidad proporcionando medidas e incentivos para la conservación y utilización de la diversidad biológica.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático[8] es el primer instrumento internacional dirigido a proveer la protección del medio ambiente en conjunto con aspectos

económicos y sociales. Asimismo, el Protocolo de Kyoto[9] a esta Convención reafirma y brinda instrumentos para el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de cambio climático.

Esta Convención Marco se firma en un momento en que se toma conciencia por parte de los países de que los cambios de clima junto con sus consecuencias afectan la tierra, siendo los gases de efecto invernadero; acrecentados por las actividades humanas debido a un aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera; uno de los principales causantes. Los países acordaron que, según la experiencia, estos gases son emitidos usualmente en grandes cantidades por parte de los países mas desarrollados.[10]

Tiene como antecedentes diversas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas relativas a la protección del clima mundial[11], asimismo resoluciones relativas a los posibles efectos del ascenso del nivel de mar[12] y desertificación.[13] De igual modo un antecedente muy pronunciado es la Convención de Viena para la protección de la Capa de Ozono[14] y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y por último, la Declaración Ministerial de la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima.[15]

1.2 Ámbito Regional

Como instrumentos relevantes en el ámbito Centroamericano se pueden citar el Convenio Regional para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias de América Central, aprobado en 1992[16] y el Convenio Regional sobre Cambios Climáticos.[17] Este Convenio tiene como objetivo que los Estados protejan el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, sobre la base de la equidad y de conformidad con sus responsabilidades y sus capacidades, para asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y a la vez permitan que el desarrollo económico de los Estados continúe.

Por su parte, el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales[18] suscrito por los Ministros de Ambiente , busca que el recurso forestal contribuya a mejorar la calidad de vida de la población centroamericana, por medio del fomento y promoción de acciones nacionales y regionales tendentes a disminuir su pérdida, asegurar el aprovechamiento racional y adoptar los instrumentos para revertir el proceso de destrucción.

La Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES)[19] es una estrategia regional de esfuerzo y compromiso de desarrollo sostenible, para coordinar y concertar intereses, iniciativas de desarrollo, responsabilidades y armonización de derechos.

Siempre dentro del marco regional, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)[20] ha jugado un papel fundamental en la definición de políticas de desarrollo sostenible en estos países, y en su seno se han suscrito acuerdos que promueven la cooperación de países desarrollados en el financiamiento de instrumentos de pago de servicios ambientales para compensar las obligaciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que éstos liberan a la atmósfera, por ejemplo, el Fondo Centroamericano de Carbono creado en el BCIE, es un instrumento financiero para el desarrollo sostenible de la región y fomenta la participación de la región en el mercado de carbono.

1.2.1 PSA en Costa Rica

Costa Rica ha sido pionera en ofrecer retribuciones significativas a los propietarios de bosques y plantaciones forestales a razón de compensarlos por los beneficios ambientales que la

protección dentro de sus tierras le brinda a la sociedad. Este es uno de los pocos países en el mundo que ha logrado revertir los procesos de deforestación[21] ayudado por los programas de valoración y pago de servicios ambientales. Surge a raíz del esfuerzo por solventar las deficiencias atribuidas a los incentivos forestales anteriores[22] y ajustarse a las nuevas orientaciones internacionales en la materia.[23]

La Ley Forestal[24] define los servicios ambientales como aquellos servicios que brinda el bosque y las plantaciones forestales que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente. El pago se otorga a los titulares de inmuebles[25] que realicen actividades de protección, conservación, incluida la recuperación de terrenos de aptitud natural, por medio de la regeneración natural; manejo adecuado de bosque natural o el establecimiento de plantaciones forestales.[26] Para la operatividad del sistema de PSA la Ley Forestal crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), dentro de la estructura organizativa de la Administración Forestal del Estado. El Fondo es un órgano de desconcentración máxima, con personería jurídica instrumental, que tiene a su cargo la ejecución de captación y gestión de recursos para el PSA, es decir emisión, control del correcto uso de los recursos, fiscalización y auditoría de la aplicación de los recursos financieros que otorga.

Legalmente en Costa Rica se reconocen cuatro tipos de servicios:[27]

- Mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción);
- Protección del agua para uso urbano, rural e hidroeléctrico;
- Protección de la biodiversidad para conservarla y uso sostenible, científico y farmacéutico, investigación y mejoramiento genético, protección de ecosistemas, formas de vida;
- La protección de la belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

La mitigación de GEI favorece a la comunidad a escala nacional, regional e internacional. Está relacionado con el problema del calentamiento global, que conlleva graves alteraciones en el sistema climático, por el deterioro de la atmósfera y excesiva acumulación de los gases de efecto invernadero.En este contexto, Costa Rica ha vendido al Gobierno de Noruega doscientas mil toneladas métricas de reducción de carbono certificadas, asimismo, ha consolidado otras negociaciones bilaterales.

El servicio ambiental que se obtiene del bosque beneficia al recurso hídrico incidiendo en la comunidad local y nacional, pues permite mantener niveles apropiados de calidad y cantidad de agua. A la vez, asegura los caudales de agua requeridos en las cuencas con potencial de producción de energía hidroeléctrica. La ley de Biodiversidad,[28] y sus reformas,[29] establece la posibilidad de cobrar a los usuarios del agua por el pago del servicio ambiental que brindan los bosques estipulando que en virtud de programas o proyectos de sostenibilidad debidamente aprobados por el Consejo Nacional de Áreas de Conservación y por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), por parte de las instituciones o los entes públicos competentes para brindar un servicio real o potencial de agua o de energía, que dependa estrictamente de la protección e integridad de un Área de Conservación, la ARESEP podrá autorizar para cobrar a los usuarios, por medio de la tarifa pertinente, un porcentaje equivalente al costo del servicio brindado y a la dimensión del programa o proyecto aprobado.[30]

Los recursos recaudados se destinan, entre otros, a los siguientes fines:

- Pago de servicios por protección de zonas de recarga a propietarios y poseedores privados de los inmuebles que comprenden áreas estratégicas definidas en forma conjunta por los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación y otras instituciones y organizaciones;

- Pago de servicios por protección de zonas de recarga a propietarios y poseedores privados, que deseen someter sus inmuebles, en forma voluntaria, a la conservación y protección de las Áreas, propiedades que serán previamente definidas por los Consejos Regionales de las Áreas de Conservación.

Para el cumplimiento de esta disposición, se indica que el área de conservación a la que corresponda el servicio ambiental deberá establecer un programa que ejecute las acciones anteriormente indicadas.

La protección de la biodiversidad como servicio obtenido debido a la conservación, protección y uso sostenible de los ecosistemas boscosos requiere de una justa remuneración a favor de sus beneficiarios, y abarca entre otros, la bioprospección, servicios biológicos, ecoturismo y los valores intrínsecos de ecosistemas.

En consecuencia, resulta importante lograr inventariar y promover la biodiversidad en las áreas silvestres protegidas, considerando los beneficios que éstas proveen a la comunidad nacional e internacional, entre otros, de orden científico, investigativo de especies y material genético o sustancias presentes en nuestros bosques, para el eventual desarrollo de productos farmacéuticos comercializables.

El servicio ambiental de la belleza escénica natural está muy relacionado con el turismo, como actividad económica generadora de divisas. En ese sentido se hace necesaria la preservación tanto de áreas protegidas estatales como privadas, en aras de posibilitar la protección de la belleza escénica, de la cual se obtienen beneficios económicos. Por las características de este servicio, el FONAFIFO estima que el cobro y el pago debe quedar abierto a la gestión de entes públicos o privados.

Así las cosas, se desprende que el pago de servicios ambientales constituye un mecanismo financiero que retribuye a los dueños de bosques y plantaciones forestales (ecosistemas forestales) que realicen actividades de protección, conservación, incluida la recuperación de terrenos de aptitud natural, por medio de la regeneración natural; manejo adecuado de bosque natural o el establecimiento de plantaciones forestales.[31]

En cuanto a las experiencias locales que se desarrollan en Costa Rica bajo el esquema del PSA, algunas de ellas se han logrado instituir por medio de la suscripción de convenios con el sector privado que internalizan el servicio ambiental del recurso hídrico. De hecho, algunas de las iniciativas relacionadas con convenios de PSA en cuya génesis se le dio participación a Organizaciones no Gubernamentales (ONG) son los proyectos desarrollados por la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR).[32] Como organización "facilitadora" ésta se encarga de contactar a los dueños de bosque, elaborar los estudios técnicos de sus propiedades y gestionar ante el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el Fondo Nacional para el Financiamiento Forestal (FONAFIFO), la incorporación de los bosques al sistema de pago de servicios ambientales (PSA). Aparte de esta función, la

organización otorga el sello verde del *Forest Stewardship Council* que certifica que estos bosques se manejan bajo el más alto estándar mundial de sostenibilidad.[33]

Uno de los ejemplos que resulta importante citar es el de "Energía Global de Costa Rica S.A." cuya sociedad es la propietaria de los proyectos hidroeléctricos Don Pedro y Río Volcán. Esta empresa aporta $10.00 anuales por hectárea para pagar a los dueños de las 5000 ha de bosque que están en la cuenca hidrográfica de sus proyectos, por el servicio ambiental que éstos le brindan. En ese sentido, puede decirse que la retribución que reciben los dueños de bosque por su conservación es un mecanismo de mercado que permite mantener la cobertura boscosa del área.[34]

Otro caso es el *Florida Ice and Farm*. Esta empresa, subsidiaria de la Cervecería Costa Rica, firmó un convenio con FUNDECOR dirigido a proteger la cuenca acuífera de la cual se extrae el agua para su producción, para lo cual se compromete a pagar anualmente $45 por hectárea por concepto de servicios ambientales. En tanto, el dueño de bosque se compromete a someter voluntariamente al régimen forestal sus propiedades, así como a ejecutar un plan de manejo para la protección del bosque que garantice su permanencia e inalterabilidad.

Es interesante resaltar que en las experiencias reseñadas se genera un flujo financiero y de servicios entre los propietarios de bosque o plantaciones forestales y sus beneficiarios -que pueden ser personas e instituciones contribuyentes- por intermedio del FONAFIFO, que le corresponde velar no solamente por la correcta utilización de los recursos captados, sino por la fijación de las áreas prioritarias a comprender en el programa, los montos a pagar por hectárea, la evaluación de proyectos y preparación de contratos individuales, aprobación y control de los planes de manejo.

1.2.2. PSA en El Salvador

A nivel nacional no existe una iniciativa, sino más bien se han detectado iniciativas locales como lo es la "zona protectora de servicios ambientales" a través de la Comisión Nacional de Desarrollo de El Salvador.[35]

El sistema de PSA, tal y como lo concibe, no se encuentra en alguna ley *per se*, si no más bien se encuentra disperso en la legislación nacional. La Ley de Medio Ambiente[36] hace referencia a los servicios ambientales, donde se le confiere la obligación al Ministerio de Ambiente junto con el de Ganadería y Agricultura de elaborar y aplicar un mecanismo de mercado que facilite y promueva la reforestación, tomando en cuenta la valoración económica del bosque, incorporando los servicios ambientales que presta como protector de los recursos hídricos, la diversidad biología, energía, fijación de carbono, producción de oxígeno y sus efectos como regulador del clima.

En el caso de El Salvador[37] se mencionan tres aspectos que se deben fortalecer para la aplicación del PSA, que son: voluntad política para promover al sector forestal y la regeneración del bosque; consenso acerca de los mejores incentivos para desarrollar el sector forestal, y por último, títulos de propiedad de tierras.

De acuerdo con un reciente estudio realizado por el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA),[38] el hecho de que en El Salvador las áreas boscosas estén fragmentadas y lo que predomine sean los agrosistemas de granos básicos y

café, hace que la discusión del PSA y su compensación estén menos relacionadas a estrategias de conservación tradicionales. Precisamente la preocupación por la crisis del agro es un elemento que ha marcado la necesidad de reconocer los servicios ambientales en las zonas rurales y de los agro-ecosistemas en el país. También han recobrado relevancia los servicios por belleza escénica para la promoción del turismo en las zonas rurales pobres.

Según lo dicho, la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en 1997, vino a abrir un espacio para la gestión ambiental en el país. De hecho, para el año 2000, el Ministerio proponía como un lineamiento estratégico de la política nacional del medio ambiente de El Salvador: a) Crear el mercado de servicios ambientales, como un sistema innovador y efectivo para incrementar la conservación de los ecosistemas naturales y bosques del país, así como para la consolidación, expansión y restauración de las áreas naturales protegidas y la adopción de prácticas de uso sostenible de la tierra; b) Realizar esfuerzos para incorporar la dimensión ambiental en el Sistema de Cuentas Nacionales; c) Diseñar e implementar programas de incentivos.[39]

Algunas de las experiencias desarrolladas en este país son el proyecto del "Parque Nacional el Imposible" y el implementado por el Comité Ambiental de Chalatenango. El primero de ellos nace por la existencia de problemas de suministro de agua. En este caso, los beneficiarios se comprometían a pagar una tarifa mensual de suministro de agua por familia para contribuir en el pago de salarios de dos guardaparques para la figura de Promotores del Medio Ambiente para el Parque Nacional El Imposible. También se retribuía a la belleza escénica del parque mediante donación proveída por los visitantes nacionales y extranjeros que disfrutan la belleza del área.

El Comité Ambiental de Chalatenango (CACH) trabaja en un proyecto con énfasis en el recurso hídrico.[40] Este Comité participa activamente en la implementación de programas ambientales en el Departamento de Chalatenango. Uno de los resultados más importante fue la elaboración del Plan Departamental de Manejo Ambiental- Bases para el Desarrollo Sostenible de Chalatenango (PADEMA), con el objetivo primordial de convertir a Chalatenango en un proveedor de servicios ambientales, pues esa zona juega un papel importantísimo en el abastecimiento de agua de la Región Metropolitana de San Salvador. El CACH exige una compensación para el Departamento por la provisión territorial de servicios ambientales que están brindando al resto del país.

Existe otro proyecto importante implementado desde el 2001, en las comunidades los Conacastes y Cara Sucia, del municipio de San Francisco Menéndez, se trata de un esquema de compensación por servicios ambientales asociado al abastecimiento de agua por medio de las tarifas. Los actores involucrados en esta experiencia han sido las comunidades locales, a las cuales se les entregó los sistemas de agua construidos por parte de organizaciones de apoyo en la zona hacia las comunidades. Bajo el convenio, las comunidades deben cubrir el salario de un "guarda cuencas" del Parque Nacional El Imposible, en reconocimiento del servicio ambiental "protección del recurso hídrico", dado que las principales fuentes de agua para los sistemas de ambas comunidades, se encuentran al interior de dicho parque. Los fondos para cubrir el salario del guardacuencas se captan por medio de la cuota por consumo de agua. Sin embargo, la mayoría de los beneficiarios de los sistemas de agua desconocen ese hecho, porque solamente los representantes de los proyectos y los miembros de las juntas directivas de ambos sistemas participaron en la negociación del convenio. El caso muestra el papel determinante que las organizaciones de apoyo pueden jugar en el establecimiento de mecanismos de compensación.

Con énfasis en biodiversidad, El Salvador implementó el proyecto "Café y Biodiversidad", financiado por GEF-Banco Mundial, ejecutado entre 1998 y 2001, que pretendía conservar componentes críticos de la biodiversidad, manteniendo y mejorando hábitat dentro de las plantaciones de café con sombra. La Fundación Salvadoreña para Investigaciones del Café (PROCAFE) era la encargada de ejecutar el proyecto y la organización no gubernamental SalvaNatura, se encargó de certificar las fincas utilizando el sello ECO-OK de *Rainforest Alliance*. El proyecto buscaba crear un mecanismo de compensación por servicios ambientales por medio de la certificación de un "café amigable con la biodiversidad" que permitiera obtener un sobreprecio en los mercados alternativos internacionales de café. El proyecto demostró que aunque existen mercados para el café con sombra amigable con la biodiversidad, éstos no están desarrollados como para asegurar sobreprecios estables a largo plazo. Del proyecto se deduce que debe dársele más importancia a la comercialización, sobre todo, cuando se pretende desarrollar mercados que reconozcan servicios ambientales.

1.2.3 PSA en Guatemala

En la actualidad Guatemala cuenta solamente con un programa de incentivos forestales establecido en Ley Forestal.[41] No existe legislación específica acerca del PSA, pero existe una propuesta oficial de internalizar los beneficios ambientales provenientes de bienes y servicios del bosque.

A pesar de no existir regulación jurídica específica, una serie de proyectos han venido desarrollando el instrumento de PSA. Uno de ellos es la valoración del servicio ambiental de regulación hídrica en la Biosfera Sierra de las Minas. El estudio permite estimar una tarifa de agua con respecto al servicio de regulación hídrica del bosque. La idea es generar información útil a la hora de formular políticas de compensación así como para el programa de PSA.[42]

Guatemala ha venido trabajando iniciativas con respecto a la Convención Marco sobre el Cambio Climático.[43] En cuanto a los proyectos pueden mencionarse la Propuesta de GTZ-Municipalidades, cuyo objetivo es la internalización de los beneficios brindados por los servicios ambientales del bosque en Guatemala, mediante el cobro de éstos por parte de las Municipalidades, y el de Sierra Las Minas, propuesto por la organización no gubernamental Defensores de la Naturaleza de Guatemala, asesorados por el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad de Costa Rica.

En la Reserva de la Biosfera Maya (RBM),[44] en el Departamento de Petén, se está desarrollando un proyecto de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero , que además se ha catalogado como un proyecto de cambio de uso de la tierra y silvicultura (CUTS). El área del proyecto comprende cinco concesiones forestales comunitarias ubicadas en la Zona de Uso Múltiple de la RBM. Estas concesiones forestales comunitarias son San Miguel, La Pasadita, La Colorada, Cruce la Colorada y San Andrés, las cuales en conjunto cubren un área total de 120.858 hectáreas. Esto representa el 15% del área en la Zona de Uso Múltiple y 34% del área bajo concesión.

Los objetivos del proyecto están dirigidos a lograr una reducción de emisiones con base en el uso de la tierra dentro de las concesiones forestales en la RBM, que cumpla con los criterios establecidos por organizaciones internacionales sobre inscripción de proyectos y con los criterios usados por las organizaciones independientes. Y por otro, a aumentar la capacidad de participación de las organizaciones guatemaltecas en el desarrollo de proyectos de reducción de emisiones con base en el uso de la tierra.

1.2.4 PSA en Honduras

La Ley Ambiental promulgada en el año 1993, contempla la necesidad de resguardar las funciones ecológicas del recurso forestal, pero no establece el pago por éstas. No obstante, con la creación del Comité de Valoración de Bienes y Servicios Ambientales, se quiso consolidar una mesa permanente de PSA, que cuenta con el apoyo del Proyecto Regional del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM). También se han realizado estudios de valoración económica sobre bienes y servicios ambientales, identificando como los principales el agua potable, madera sostenible, leña, fijación de carbono, productos agrícolas y belleza escénica (turismo).[45] Asimismo, en materia de cambio climático se han creado oficinas sobre implementación conjunta.

Pero aún así, se citan varios inconvenientes para la aplicación del PSA, por ejemplo algunos incumplimientos de la Ley Forestal y de la Ley de Incentivos a la Forestación y Reforestación, la cual, aunque establece incentivos para protección y conservación del bosque, no ha sido puesta en práctica. Otro inconveniente es la debilidad en la investigación y conocimiento del valor y usos potenciales del bosque y la carencia de recursos económicos para financiar las iniciativas.

Como casos prácticos de aplicación del PSA en Honduras, puede citarse el de la "Cuenca del Embalse El Cajón", dirigida principalmente a la protección de la cuenca con el propósito de abastecer agua suficiente y de calidad para la producción hidroeléctrica, consumo humano, industrial y agropecuario, financiado por préstamos del BID.

El Departamento de Colón en procura de la protección de las 16 cuencas del lugar, reconoce que el manejo sostenible del bosque contribuye a la preservación del suelo y agua y de la belleza escénica. Asimismo, trabaja bajo la premisa que la implementación del PSA tiene como fin valorizar los beneficios que derivan de la protección de bosque, protegiendo las cuencas, resultando una estrategia económica y sostenible.[46]

1.2.5 PSA en Nicaragua

En Nicaragua se promueven varios tipos de servicios ambientales, entre otros, el de mitigación de las emisiones de gases con efecto invernadero, conservación de la biodiversidad, protección del recurso hídrico, belleza escénica y mitigación de los impactos de desastres. Para ello se han realizado esfuerzos en el área de la legislación ambiental, que se traduce en la aprobación de leyes y decretos relacionados con el tema ambiental, aunque no específicamente con el PSA. No obstante, su Legislación sí impulsa la conservación y protección del ambiente y de los recursos naturales. Precisamente ha sido la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales la que ha servido de marco general para la creación de la Comisión de Cambio Climático. Asimismo, Nicaragua cuenta con una Comisión Nacional de Cambio Climático, y además, suscribió la Convención Marco del Cambio Climático de las Naciones Unidas y la Convención de Diversidad Biológica.

Una iniciativa en el campo del cambio climático es el proyecto regional que se está desarrollando en Colombia, Costa Rica y Nicaragua, con la participación del centro de

investigaciones Nitlapan de la Universidad Centroamericana (UCA) y que es financiado por el Banco Mundial (BM) y coordinado por el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). La iniciativa pretende impulsar los sistemas silvopastoriles en las fincas ganaderas, dados los impactos que éstos tienen en la conservación de la biodiversidad, fijación de carbono y aumento de la productividad.[47]

1.2.6 PSA en Panamá

La base jurídica de los servicios ambientales se encuentra en La Ley General del Ambiente,[48] específicamente en:

"Artículo 1.- La administración del ambiente es una obligación del Estado; por tanto, la presente Ley establece los principios y normas básicos para la protección, conservación y recuperación del ambiente, promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales. Además, ordena la gestión ambiental y la integra a los objetivos sociales y económicos, a efecto de lograr el desarrollo humano sostenible en el país.

Artículo 55. Es obligación del Estado valorar, en términos económicos, sociales y ecológicos, el patrimonio ambiental y natural de la Nación, y establecer, como cómputo complementario de la Cuenta Nacional, el valor de dicho patrimonio. En todo proyecto que implique el uso, total o parcial, de recursos del Estado o que amerite un estudio de impacto ambiental, es obligatorio valorar el costo beneficio de la actividad o proyecto relativo al ambiente."

A pesar que Panamá no cuenta con una definición legal de servicios ambientales, la ANAM utiliza la siguiente definición: aquellas funciones de los ecosistemas que generan beneficios y bienestar para las personas y para las comunidades. Pero a pesar de esto, la Ley reconoce como servicio ambiental del bosque la captura de carbono para lo cual debe establecer mecanismos de captación de recursos financieros y económicos mediante programas de implementación conjunta.[49] Existe el derecho de pago por servicios de conservación de beneficios nacionales y globales,[50] donde la ANAM tiene la potestad para el establecimiento de tarifas por el uso de servicios ambientales en áreas protegidas ambientales.

Precisamente, sobre esa base legal se han logrado desarrollar incentivos forestales dirigidos a la reforestación y se creó la Fundación de Servicios Ambientales de Panamá en 1999. Existe información sobre proyectos en ejecución o propuestas de PSA, como el caso de la Cuenca del Canal de Panamá, y el Proyecto para el Manejo y Desarrollo de las Áreas Silvestres Protegidas (FIDEICO). Este último tiene como objetivos financiar de manera permanente inversiones en apoyo a la conservación de los recursos naturales y a la protección del ambiente en la República de Panamá, con énfasis en las áreas protegidas.[51] Así el 50% de los fondos de FIDECO se utilizan para apoyar la gestión de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) en acciones de operación, protección y mejoras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). En tanto, el otro 50% de los fondos se destina a las mejoras y facilidades de las áreas protegidas y fortalecimiento de instancias que laboran en la conservación y manejo de los recursos naturales (Organizaciones no Gubernamentales, instituciones, y grupos indígenas). Este proyecto tiene especial énfasis en las áreas protegidas en la Cuenca del Canal y es ejecutado entre 1996 -2006.

1.3 Proyectos Regionales

1.3.1 La Experiencia del PASOLAC en Nicaragua, Honduras y El Salvador

Desde el año 2000, el Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Latina (PASOLAC) ha venido desarrollando 10 programas piloto de Pago de Servicios Hidrológicos (PSH) en Nicaragua, Honduras y El Salvador, por medio de los entes municipales interesados. El Programa busca abrir mercados locales de servicios ambientales con énfasis en servicios hidrológicos bajo el supuesto de que los consumidores de agua internalizarán los costos de captación y producción de agua en las zonas de recarga acuífera y que por lo tanto, estarían dispuestos a pagar por los servicios hidrológicos; además, el Programa pretende el desarrollo de marcos jurídicos e institucionales que garanticen la continuidad de los programas mas allá del apoyo de PASOLAC.

En Nicaragua se están desarrollando acciones de PSA con la Alcaldía de Achuapa, San Pedro del Norte, Río Blanco y Estelí. En El Salvador con la Alcaldía de Tacuba, La Palma/San Ignacio, y las Alcaldías de Semsembra, Guatajigua y Yamabal. En Honduras con dos juntas municipales de agua: la Junta Municipal de Agua de Campamento y la Junta Municipal de Agua de Jesús de Otoro. Adicionalmente, en Nicaragua se está desarrollando una acción de PSA por un consorcio que involucra a la Empresa Nacional de Aguas y Alcantarillas de Estelí, a la Alcaldía, al Instituto Nacional Forestal (INAFOR) y una Organización Privada de Desarrollo.

La implementación de estas acciones piloto, se ha hecho por medio de los gobiernos municipales, pues el programa después de valorar algunos resultados, ha determinado que lo más recomendable para los programas de PSA es que sean desarrollados, entre otros, desde instituciones con personería propia, poder de gestión, capacidad de ordenanzas, ingresos propios provenientes del beneficiado del servicio, capacidad técnica. Sin embargo, no todas las municipales han tenido la capacidad real de crear un fondo de servicios ambientales. Hasta el momento, hay sistemas institucionalizados de cobro por el servicio de agua potable en Campamente, Jesús de Otoro, Tacuba, El Regadío y Yamabal. En San Pedro del Norte recientemente conformaron el Comité de Gestión de Agua Potable, donde están representados los consumidores de agua. La población está ahora pagando por el servicio y el Comité cuenta con fondos propios para establecer negociaciones con los productores de la parte alta de las cuencas.

En el caso de Achuapa, 16 productores de la parte alta de la cuenca han recibido pagos por parte del Fondo de Servicios Ambientales que maneja la Alcaldía, con la salvedad de que dichos fondos fueron otorgados por el PASOLAC. Esos 16 productores totalizan unas 244 mz de bosque productor de agua bajo conservación. Los pagos son en efectivo, una vez por año y oscilan los US$15 y US$20 por hectárea de bosque.

En el caso de Tacuba, en El Salvador, la Alcaldía había suscrito un convenio con los productores de la parte alta de la microcuenca, en donde la empresa municipal de agua se comprometía a instalarles el servicio de agua potable, a más de 20 integrantes de la cooperativa propietaria del lugar donde está la fuente de agua y dueña del cafetal que protege la parte más alta. Además, los miembros de la cooperativa que fuesen beneficiados con el servicio de agua potable no pagarían por el servicio en lo sucesivo. Otro caso es el de la comunidad El Espinal, en Estelí, donde los miembros de la comunidad han realizado chapeas, manejo de rastrojos (no quemas) y cercado perimetral en la zona de recarga hídrica bajo la

modalidad de trabajo comunal. Una cuantificación *in situ* de los jornales invertidos (más de 70) totalizan unos US$200 que la comunidad ha pagado por conservar la parte alta de la fuente de agua.

2. Creación de Mercados Internacionales y Locales de Servicios Ambientales

2.1 Mercados Internacionales

Internacionalmente no existe un mercado consolidado en donde se puedan comercializar los servicios ambientales, pero sí se perfila a futuro como un mercado potencial importante. "Los mercados de servicios ambientales a escala internacional son vistos como mecanismos para que países en desarrollo puedan capturar beneficios por la provisión de servicios ambientales mundiales y la adopción de sistemas de uso del suelo, sin necesidad de recurrir a subsidios o restricciones legales sobre el uso del suelo. En los próximos años se espera que se desarrolle un importante mercado de captura de carbono, dependiendo del avance de las discusiones sobre las medidas para mitigar el cambio climático.[52]

Siendo una realidad que el comercio de los servicios ambientales prestados por el bosque se convertirán en un mercado internacional, los países deberían diseñar programas que privilegien la participación de las comunidades pobres y las comunidades indígenas, para así garantizar un beneficio real para la región. Sin embargo, en todo esto jugará un papel muy importante el impulso que den los países desarrollados a los programas y en la participación de ciertos países como Estados Unidos y Rusia que asumiendo su cuota de responsabilidad respecto al tema de cambio climático.

2.2 Mercados Locales

La creación de mercados de productos con características ambientales es la alternativa inmediata para los gobiernos que quieren proteger y desarrollarse de manera amistosa con el medio ambiente. "No se puede negar la relación directa de lo ambiental con el mercado, pues todo daño ambiental tiene su origen en un acto de consumo".[53] Por lo tanto, las regulaciones deberán dirigirse ya no a la utilización del recurso solamente, sino también al mercado en sí mismo.

En Centroamérica, la insuficiencia de fondos públicos para promover y otorgar incentivos a quienes protegen los bosques, se convierte en el detonante para el fracaso de la mayoría de proyectos relacionados con el pago de servicios ambientales, pues no se diseñan para convertirse en proyectos autosuficientes. Para la región, es un reto actual desarrollar instrumentos económicos que permitan comercializar los servicios ambientales en el mundo, y poder hacerlo de manera que se convierta en mercado rentable que garantice los servicios ambientales a la creciente población.[54]

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de México,[55] en orden a los Tratados Internacionales crea un marco jurídico nacional en relación con los servicios ambientales forestales, establece en el artículo 133, disposiciones que pretenden promover un mercado de bienes y servicios ambientales que retribuya los beneficios prestados por los dueños y poseedores de recursos forestales a la sociedad.

3. Beneficios Derivados de la Implementación del PSA

La implementación de proyectos de pago por servicios ambientales traen beneficios directos o indirectos importantes (económicos, ambientales, sociales). Los impactos sociales directos se dan en relación con los que reciben un pago por proporcionar un servicio a la comunidad, por medio de la conservación de su tierra en determinadas condiciones. Por ejemplo en Costa Rica, entre el año 1995 y el 2002, se incorporaron al Programa de Pago de Servicios Ambientales más de 325.000 hectáreas de bosque y se benefició directamente a más de 5.000 familias, la mayoría en zonas rurales. Esto pretende contribuir a frenar la deforestación y mejorar las mejore las condiciones sociales ofreciendo una alternativa para que comunidades sean compensadas por conservar los recursos. Sin embargo, estudios recientes[56] muestran que en Costa Rica y en el caso de PSA, para protección tal y como está diseñado el sistema no es un medio efectivo de reducción de la pobreza en los medios rurales ya que la mayoría de los beneficiados no parecieran tener un perfil socioeconómico situado dentro de los límites nacionales de pobreza o extrema pobreza. El sistema de pago de servicios ambientales educa y genera conciencia en las comunidades, las personas beneficiadas aprenden que el bosque no solo es productivo explotándolo sino que existe la posibilidad de obtener beneficiosos económicos conservando el bosque.

Los impactos sociales indirectos se relacionan con el beneficio que el programa de PSA genera en las comunidades y el país; una mejora en el estado de los recursos naturales y un cambio de actitud que logra cambiar esquemas socialmente establecidos en las comunidades.[57] La experiencia concreta con PSA en el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central, específicamente en la cuenca alta del Río Virilla, ha permitido ofrecerle agua en mejores condiciones de calidad y cantidad a los habitantes ubicados cuenca abajo del Río Virilla, "El ofrecer agua en cantidad y calidad aceptable es uno de los beneficios sociales indirectos más importantes del PSA en el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central. Este efecto se extiende a un 54% de la población del Área Metropolitana que se abastece de agua del acuífero de Colima, que a su vez se recarga de la cuenca del río Virilla (el Área Metropolitana, en 2001, consumió 88,9 millones de metros cúbicos de agua; poco más de la mitad de ese monto fue aportado por el acueducto de Colima).[58] Además, como efectos indirectos de la implementación del PSA, se ha generado un gran impulso a la agro-conservación en la cuenca alta del Virilla. Ahí, los pequeños productores ubicados se benefician de diversas actividades, establecidas por la Compañía de Fuerza y Luz, tendientes a impulsar la agro-conservación. La empresa dirige actividades de agroforestía, producción de abono orgánico mediante lombricultura y composteras bajo una visión holística de manejo integrado de la finca. De la actividad se benefician alrededor de 20 pequeños propietarios, los cuales también se capacitan en relación con las ventajas de la diversificación de actividades en la finca y a la necesidad de disminuir la contaminación de aguas por excretas animales. Actualmente, 9 productores conforman la organización Productores de Coronado y practican agricultura orgánica.[59]

Uno de los sectores socialmente vulnerables es el de las mujeres, por lo que en Costa Rica el programa de PSA ha definido como una de sus prioridades para el período 2004, beneficiar ese sector. Lo importante sería que el PSA se convierta en un instrumento que ayude a reducir la desigualdad y la pobreza que sufren las mujeres. Actualmente la Ley es explícita al respecto, el Decreto Ejecutivo No.31767-MINAE, publicado en La Gaceta No.86, de 4 de mayo de 2004,

que define las prioridades de ejecución de proyectos de PSA para el periodo 2004, establece en el Artículo 5, como prioridades en proyectos de reforestación y en proyectos de protección de bosques, los cantones con Índice de Desarrollo Social (IDS) menor a 35%, según la determinación realizada por MIDEPLAN para el 2001(los 9 cantones más pobres del país), lo que exige a FONAFIFO mejorar la función social que ha venido realizando de manera que los pequeños y medianos propietarios se vean realmente beneficiados por el PSA. Ese mismo decreto define prioridades específicas para el fondo del Proyecto Ecomercados, proponiendo metas a 5 años que logren el aumento de 100% en la participación de comunidades indígenas en el PSA y un aumento de un 30% en la participación de mujeres propietarias en el PSA. Las áreas con los problemas más graves de deforestación y extracción de madera coinciden con zonas muy pobres las cuales no han experimentado mejoras en el desarrollo de sus comunidades por medio de la actividad maderera.[60]

En Centroamérica, existe una fuerte presencia de comunidades indígenas y campesinas, muchas de las cuales habitan lugares aislados y montañosos de gran interés conservacionista, los que se han mantenido hasta ahora debido al poco desarrollo y a las condiciones de pobreza extrema en que viven muchas de estas comunidades. Por eso, es importante que los programas de PSA permitan o favorezcan de alguna manera la participación de las comunidades indígenas y las comunidades pobres rurales pues existen muchos casos en los cuales resultan incluso excluidas de los beneficios de estos programas.

Según Born y Talocchi, para asegurar beneficios a las comunidades habría que enfocarse en fortalecer las actividades productivas que éstas realizan, señalan que las comunidades tienen claridad sobre cómo pueden contribuir a mejorar la oferta de servicios ambientales. Mencionan la agricultura orgánica, la diversificación de la producción y protección de suelos, la restauración de bosques, la reforestación con especies nativas, la preservación y protección de bosques.[61]

Citas Bibliográficas
Capítulo XIII

1 Proceso de Concertación Nacional, informe final. Mesa de Trabajo sobre PSA. Costa Rica, 1999.
2 Atrapan el calor del sol en las capas inferiores de la atmósfera, a eso se le suman contaminantes resultado de la acumulación de gases en la atmósfera.
3 Costanza, *et. al.*, citado por Castro, Barrantes, *Generación de ingresos mediante el uso sostenible de servicios ambientales de la biodiversidad en Costa Rica.*
4 Reyes, *et al., Parámetros para la valoración del servicio ambiental hídrico brindado por los bosques y plantaciones de Costa Rica*, FONAFIFO, CINPE, Febrero, 2002, p.25.
5 Conejo Aguilar, V., *Naturaleza jurídica del pago por servicios ambientales: impuesto, canon, tasa o precio?*. Tesis para optar por el grado de licenciado en derecho, Universidad de Costa Rica, p.17.
6 Rio de Janeiro, 1992.
7 Rio de Janeiro, 05 de junio de1992.
8 Nueva York, 9 de mayo de1992.
9 Kyoto, firmado el 11 de diciembre de 1997, entró en vigencia el 6 de febrero de 2005.
10 Preámbulo de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
11 Resolución 44/228 relativa a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, de 22 de diciembre de 1989; Resoluciones 43/53 de 6 de diciembre de 1988, 44/207 de 22 de diciembre de 1989; 45/212 de 21 de diciembre de 1990 y la resolución 46/169 de diciembre de 1991.
12 Resolución 44/206 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 22 de diciembre de 1989 relativa a los posibles efectos adversos del ascenso del nivel del mar sobre las islas y las zonas costeras, especialmente las zonas costeras bajas.
13 Resolución 44/172 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 19 de diciembre de 1989 relativa a la ejecución del Plan de Acción para combatir la desertificación.
14 1985.
15 Aprobada el 7 de noviembre de 1990.
16 Managua , 5 de junio de 1992.
17 Guatemala el 29 de octubre de 1993.
18 29 de octubre de 1993.
19 Managua, 1994.
20 Creada mediante el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo suscrito en la Cumbre Presidencial celebrada en Costa Rica en diciembre de 1989. Entró en vigencia el 14 de junio de 1990.
21 De una tasa de cerca de 50.000 hectáreas por años en la década de los setenta se ha ido reduciendo progresivamente hasta una décima parte en la actualidad. Ulate, R., *Mecanismos Financieros y Servicios Ambientales. La Experiencia Costarricense y su Potencial para la Región Mesoamericana*, Documento presentado a la Segunda Intersectorial de Ministros de Ambiente de Centroamérica, Guatemala, agosto 2003.
22 Ley Forestal 4465 de 1969 y su reglamento; Ley de Reforestación No. 6184; Ley 7032 y decretos 2923-A 8554-A, 9338-A, 9495- A- H, 10531- AH, 15308-H, 16640 MAG- H, 17839- - MIRENEM y 21602- MIRENEM –H.
23 Como antecedentes al PSA en Costa Rica se pueden citar:
-La Deducción del Impuesto Sobre la Renta: Fue concebido como un incentivo extensivo, pero en la práctica excluía a la mayor parte de la población rural pues solamente los grandes propietarios pagaban impuesto sobre la renta.
-El Certificado de Abono Forestal (CAFc) son títulos nominativos exentos de impuestos con los que se puede pagar cualquier tipo de tributo cuyo como objetivo era la distribución equitativa de los recursos que el Estado asignaba a la actividad forestal.
-Los Certificados de Abono Forestal por Adelantado (CAFa) creados en 1988 para incentivar a los pequeños propietarios que no podían invertir por cuenta propia.
-Los Certificados de Abono Forestal para Manejo (CAFma): Son títulos de valor nominativo en moneda nacional que puede ser negociados o utilizados para pagar todo tipo de impuestos o tasas nacionales y municipales, o cualquier otro tributo. Tenían como propósito lograr el manejo integral de los bosques, no de las plantaciones forestales.
-El Fondo para Municipalidades y Organizaciones: Creado por la ley Forestal No. 7032. Consistía en asignarles el 20% de lo recaudado por concepto del impuesto a la actividad forestal, con el objetivo de implementar proyectos de reforestación, manejar cuencas hidrográficas, etc.
-El Certificado para la Protección del Bosque (CPB) o CAFMA 2000: El CPB es un incentivo creado en 1994. Califica para este tipo de incentivo todo terreno cubierto de bosque natural, entre 1 y 300 has, cuyo propietario estuviera dispuesto a no explotarlo bajo ninguna modalidad de producción, con excepción del ecoturismo.
-Certificado para la Conservación del Bosque: La Ley Forestal de 1995, creó el Certificado para la Conservación del Bosque (CCB), con el propósito de compensar al propietario por los servicios ambientales que genera el conservar su bosque, siempre que no haya existido aprovechamiento maderable en los dos años anteriores a la solicitud del certificado y durante su vigencia, la cual no podrá ser inferior a veinte años. El SINAC, actualmente está elaborando una propuesta para la operacionalización de este incentivo. Este incentivo se financiará, por ley, con un tercio de los fondos provenientes del impuesto a la gasolina.
-Créditos Blandos: Se establecieron desde 1983. Para este tipo de crédito califican las organizaciones legalmente constituidas y hábiles para ejercer derechos y contraer obligaciones, en donde al menos el 70% de sus asociados sean pequeños o medianos productores que

estén participando en el proyecto.

24 No. 7554 de 13 de febrero de 1996, Costa Rica.

25 Igualmente podrán pagarse servicios ambientales en la modalidad de protección en fincas amparadas al derecho de posesión. Véase decretos 30761-MINAE de 4 de octubre de 2002 y 31767- MINAE, Costa Rica.

26 Por plantación forestal se entiende el "terreno de una o más hectáreas, cultivado de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pero no único, será la producción de madera" (art. 3 inc. f; Ley Forestal).

27 Ley Forestal de Costa Rica. 7554, artículo 3inciso k).

28 No. 7788 del 30 de abril de 1998, Costa Rica.

29 Ver artículo 37, Ley de Biodiversidad de Costa Rica. No. 7788 de 1998.

30 Tal es el caso de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Costa Rica.

31 Por disposición de los artículos 49 de la Ley Forestal las afectaciones de inmuebles objeto de contratos por pago de servicios ambientales deben inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Inmueble.

32 Organización no Gubernamental fundada en 1989 para proteger y desarrollar los bosques de Costa Rica localizados en la Cordillera Volcánica Central.

33 Confrontes con la información contenida en http://www.fundecor.or.cr/

34 FUNDECOR también tiene un convenio con la Hidroeléctrica Platanar, en San Carlos mediante el cual la empresa aporta anualmente $ 30 dólares por hectárea para pagar a los dueños de los bosques que circundan su proyecto de producción energética. Así, la protección del recurso acuífero contribuye a maximizar en el largo plazo la inversión realizada, a la vez que retribuye al dueño de bosque por los servicios producidos.

35 Mejías Esquivel, R., Segura Bonilla, O., *El Pago De Servicios Ambientales en Centroamérica*, Heredia, enero 2002.

36 Publicada en el Diario Oficial de la República de El Salvador, TOMO No. 339, NUMERO 79, San Salvador, el lunes 4 de Mayo de 1998.

37 Mejías Esquivel, R., Segura Bonilla, O., *Op. cit.*

38 Rosa, H., *et.al., Compensación por Servicios Ambientales y Comunidades Rurales: Lecciones de las Américas y Temas críticos para fortalecer Estrategias Comunitarias*, Prisma 2003, pp.39-40.

39 *Ibid*, p.25.

40 *Ibid.*

41 Decreto 70-89 de 1996.

42 FAO, *Sistemas de pago por servicios ambientales en cuencas hidrográficas*. Ejemplo presentado por Méndez, Cobos y Ortiz (FIP/AID).

43 Información disponible en http://www.marn.gob.gt/es/

44 Según datos del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala la Reserva de la Biosfera Maya creada en 1990 constituye la extensión de bosque natural más grande que se conserva prácticamente sin alterar en este país y contiene reservas importantes de petróleo. Actualmente, la inmigración a la RBM es la preocupación fundamental de las autoridades.

45 Diario Oficial del República de El Salvador. Tomo No.339, *Op. cit.*, nota 46.

46 Experiencias de Pago de Servicios Ambientales en el Departamento de Colón, Honduras, diciembre de 2000, http://rds.org.hn

47 Artículo publicado en: *La Prensa* (Nicaragua), Martes 14 de octubre de 2003, http://webbeta.catie.ac.cr/Magazin.asp

48 Ley 41 de 1998.

49 Artículo 79 Ley Forestal de Panamá.

50 *Ibid.,* Artículo 69.

51 Más información, ver: http://www.anam.gob.pa/portadanew/anamweb.html

52 Rosa, H., et.al. *Op. cit.*

53 Real, G., Presentación sobre el tema "Derecho Ambiental Internacional", 22 de marzo de 2004, Curso de Derecho Ambiental Internacional, Maestría Derecho Ambiental, Universidad de Costa Rica.

54 Algunos autores sostienen una posición poco optimista del surgimiento de mercados de servicios ambientales: "Uno de los aspectos mas perversos de este nuevo mercado es que un lugar de reconocer los derechos colectivos integrales culturales, económicos, sociales y políticos de los actores de la biodiversidad-pueblos indígenas, campesinos, comunidades pesqueras y otras que por milenios han conservado y aumentado la biodiversidad-, los transforman en mercaderes de los recursos y conocimientos, con el agregado de que en un mercada competitivo no todos podrán participar",ver Ribeiro, S., *La trampa de los servicios ambientales*, 1 de octubre de 2003, Investigadora del Grupo ETC, disponible en: http://www.rebelion.org/ecologia

55 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003, en vigor desde el 26 de mayo de 2003.

56 Murillo, W., "Hoy salen bonos ambientales", *La República*, Martes 1 de julio de 2003: "Los Certificados de Servicios Ambientales se colocan mediante macrotítulos (por eso se denomina macroemisión) que no requiere negociaciones por separado, el comprador solo invierte en la cantidad de hectáreas que desee proteger en la zona de la cual recibe los servicios ambientales."

57 Borge, C., *Impacto del Programa de Pago de Servicios Ambientales en Costa Rica como medio de reducción de la pobreza en los medios rurales*, Unidad Regional de Asistencia Técnica, Proyecto RUTA, 2003, p. 9.

58 Miranda, M., *Efectos sociales indirectos del pago por servicios ambientales en Cordillera Volcánica Central*, disponible en: http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico

59 *Ibid.*

60 *Ibid.*

61 Gutiérrez, M., *Acceso al pago de servicios ambientales en Costa Rica*, Anthropology PH..D. Program, Graduate School and University Center, University of New York. Texto disponible en: http://www.lead-es.virtualcentre.org

Capítulo XIV

Comercio y Ambiente

Introducción

Es importante comprender que Centroamérica se encuentra inmersa en un proceso de cambio acelerado que va de la mano con los procesos de globalización. Como el ser humano utilice el ambiente juega un rol decisivo que marcará el camino hacia su destrucción o la convivencia con un desarrollo sostenible.

Antes de entrar en materia, es obligado el estudio y análisis del tema de la Organización Mundial de Comercio y como ha sido debatido en su seno, la inclusión de la problemática ambiental para los efectos de un comercio libre de trabas y proteccionismos

El tema ambiental en los diferentes instrumentos que han sido suscritos regionalmente, entre otros, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá. También se hace una breve descripción de los sistemas de integración regional y su tratamiento de los temas ambiente y comercio, entre ellos, la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema Económico de Integración Centroamericano. Se analizan las negociaciones existentes dentro del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el proyecto de Tratado de Libre Comercio entre los países de Centroamérica y Estados Unidos. Se ponen de contrapeso en la agenda internacional el tema de comercio y medio ambiente a la luz de las Cumbres de Desarrollo Sostenible de Río de 1992 y Johannesburgo 2002.

1. Antecedentes de la Inclusión del Tema en los Acuerdos Comerciales

La existencia de un estrecho ligamen entre el comercio y el medio ambiente, así como la inclusión de este tema dentro de las agendas comerciales de los países, ha dejado de ser, desde hace ya varios años, un asunto novedoso. Interesa resaltar que aunque la innegable relación entre ambos data de mucho tiempo atrás, este ligamen adquirió particular importancia a principios de los 90 –sobretodo después de que se hiciera público el reporte del panel establecido en el marco del GATT en relación con las restricciones impuestas por Estados Unidos (EE.UU.) a las importaciones de atún.[1]

Debe observarse que aún cuando quienes abogan por el libre comercio o por la protección del medio ambiente coinciden en que su objetivo primordial es aumentar el bienestar social mediante mejoras en la calidad de vida, existen considerables diferencias en cuanto al enfoque que ha de utilizarse para alcanzar ese objetivo. Recientemente se observa algún consenso entre ambos sectores sobre la necesidad de que exista algún grado de coordinación entre ellos. Así, entre otros, mientras quienes se identifican como partidarios del libre comercio aducen que éste fomenta una mayor eficiencia y aumenta la productividad, permitiendo con ello que se generen más recursos que puedan destinarse a la protección del ambiente; los "grupos ambientalistas" arguyen que el libre comercio supone mayor producción y en consecuencia, mayor consumo de recursos y degradación ambiental. Además, señalan que con el fin de aumentar la productividad se está promoviendo el establecimiento de industrias que degradan el ambiente en aquellos países con los más bajos estándares de protección.[2]

De todo esto surge una preocupación fundamental –que es en parte la que ha ocasionado que el tema haya entrado en las agendas comerciales para quedarse-, cual es que las medidas ambientales estén siendo utilizadas o se tema que se utilicen como barreras encubiertas al comercio de forma que, so pretexto de propósitos muy "loables", se impida u obstaculice avanzar hacia una mayor liberalización comercial. Algunos autores sostienen que quienes buscan elevar los niveles de protección podrían manifestarse a favor de estrictas regulaciones ambientales que sirvan indirectamente para bloquear las importaciones, aún cuando su contribución al mejoramiento del ambiente sea muy poca o prácticamente nula. Otros consideran que los países en desarrollo debieran ser partidarios de clarificar la relación entre las normas del sistema multilateral y el ambiente para garantizarse de esa forma que no se recurra a nuevas modalidades de proteccionismo tras el disfraz de "política ambiental" y que ello sirva además para reforzar el respeto a la soberanía en las relaciones comerciales.

Otra preocupación importante que ha servido para impulsar conversaciones sobre este tema en el ámbito multilateral, ha sido la de buscar la forma de evitar el establecimiento y la aplicación de medidas unilaterales, como mecanismos de presión para obligar al mejoramiento o determinación de normas ambientales a nivel nacional.

Por otra parte, aún cuando - según se mencionara en un inicio - la relación entre el comercio y el ambiente cobró gran relevancia dentro del GATT a principios de la década de los 90, sus primeros pasos dentro del sistema multilateral de comercio se remontan allá por el año 1971, cuando el Consejo del GATT acordó el establecimiento de un Grupo sobre Medidas Ambientales y Comercio Internacional (MACI). No obstante ello, el Grupo no comenzó a funcionar en la práctica sino hasta 1991, llegando a celebrar alrededor de 12 reuniones en total hasta el año 1994. En abril de ese año, con ocasión de la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay, los Ministros acordaron encomendar al Consejo General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el establecimiento de un Comité sobre Comercio y Medio Ambiente en la primera reunión a celebrarse en enero de 1995. En el entretanto, se acordó que las labores correspondientes a este Comité fueran provisionalmente desempeñadas por un Subcomité del Comité Preparatorio de la OMC.[3]

2. La Organización Mundial de Comercio y el Tema Ambiental

2.1 Breve Historia del Debate sobre Comercio y Medio Ambiente en el GATT / OMC

Las relaciones entre comercio y medio ambiente no constituyen en modo alguno un problema nuevo. El vínculo que existe entre el comercio y la protección del medio ambiente, que incluye

tanto los efectos de las políticas ambientales sobre el comercio como los del comercio sobre el medio ambiente, se puso ya sobre la mesa en el año 1970. A comienzos del decenio siguiente, la creciente preocupación internacional sobre las repercusiones del crecimiento económico en el desarrollo social y en el medio ambiente motivó la demanda de una conferencia internacional sobre el modo de gestión del entorno de los seres humanos. La Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972 fue la respuesta a esa demanda.[4]

Entre 1971 y 1991, las políticas ambientales empezaron a tener repercusiones crecientes sobre el comercio, y con el aumento de los flujos comerciales, los efectos del comercio sobre el medio ambiente también se habían multiplicado.

Durante la Ronda Tokio de negociaciones comerciales (1973-1979), se abordó el problema de hasta qué punto las medidas ambientales (en forma de reglamentos técnicos y normas) podían constituir obstáculos al comercio. Se negoció el Acuerdo de la Ronda Tokio sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), conocido también como el "Código de Normas". Entre otras cosas, este Acuerdo propugnaba la no discriminación en la elaboración, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos y las normas, así como su transparencia.

Durante la Ronda Uruguay (1986 a 1993), se abordaron de nuevo las cuestiones ambientales relacionadas con el comercio. Se introdujeron algunas modificaciones al Acuerdo OTC, y ciertas cuestiones ambientales fueron incluidas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, y los Acuerdos sobre la Agricultura, sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC).

En 1982, algunos países en desarrollo manifestaron su preocupación porque ciertos productos prohibidos en países desarrollados; debido a los peligros que representaban para el medio ambiente, la salud o la seguridad; seguían exportándose a los países en desarrollo. Al disponer de una información limitada sobre dichos productos, estos países no estaban en condiciones de tomar decisiones informadas respecto a su importación. En la Reunión Ministerial de 1982 de las partes contratantes del GATT, se decidió que el GATT examinara cuáles eran las medidas necesarias para someter a control la exportación de productos cuya venta está prohibida en el país de origen (sobre la base del daño que pueden infligir a la vida o a la salud de las personas, los animales a la conservación de los recursos naturales agotables), pero que seguían exportándose. De ahí resultó la creación, en 1989, de un Grupo de Trabajo sobre la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen y otras sustancias peligrosas.

En 1991 una diferencia entre México y los Estados Unidos sobre el bloqueo económico impuesto por los Estados Unidos a la importación desde México de atún capturado con redes pesqueras, que provocan la muerte incidental de delfines, llamó la atención sobre los vínculos entre políticas de protección ambiental y comercio. México apeló al GATT con el argumento de que el bloqueo económico no era compatible con las normas del comercio internacional. El Grupo Especial dictaminó a favor de México sobre la base de distintos argumentos. Uno de ellos esgrimía el hecho de que el bloqueo de los Estados Unidos se proponía regular no la venta de un producto sino su proceso de producción (en este caso, la modalidad de la pesca). Según las reglas del GATT, decía la argumentación, los Estados Unidos estaban obligados a dar al atún mexicano (en cuanto producto) un trato no menos favorable al trato acordado al atún

estadounidense (también en cuanto producto), sin consideración por el modo en que el propio atún era capturado. El Grupo Especial observó también que, si bien las partes contratantes del GATT podían adoptar medidas no compatibles con el Acuerdo General (previstas en el artículo XX del Acuerdo General bajo el epígrafe "Excepciones generales") con miras a la protección del medio ambiente o a la conservación de recursos naturales agotables, no se enunciaba claramente en el Acuerdo si los recursos que se pretendía proteger podían caer fuera de la jurisdicción de la parte que adoptaba la medida de protección ambiental.

Para aclarar esta cuestión, el Grupo Especial estudió el proceso de redacción de la sección pertinente del artículo XX y concluyó que la intención de los redactores era sólo aplicarla a la jurisdicción del país que tomaba la decisión. El Grupo Especial también esgrimió otros argumentos. Si bien el informe del Grupo Especial no fue adoptado por las partes contratantes, su resolución fue duramente criticada por grupos ambientalistas que consideraron que las reglas comerciales eran un obstáculo para la protección del medio ambiente.

Hacia el final de la Ronda Uruguay y tras la puesta en marcha del grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional (MACI), volvió a manifestarse un interés por las cuestiones ambientales relacionadas con el comercio y por el papel de la naciente Organización Mundial del Comercio (OMC) en la esfera del comercio y el medio ambiente. En el preámbulo del Tratado de Marrakech (1994) por el que se establece la Organización Mundial del Comercio, se hacía referencia a la importancia de trabajar a favor de un desarrollo sostenible.[5]

2.2 La Organización Mundial de Comercio

El Tratado de Marrakech establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), como marco para la aplicación, administración y funcionamiento de los instrumentos jurídicos de la normativa sustantiva. Firmado el 15 de abril de 1994, el tratado establece que la OMC entra a regir a partir del 1 de enero de 1995.[6]

El Tratado de Marrakech establece las normas institucionales pertinentes al estatus jurídico, a la estructura y al funcionamiento en general de la OMC.[7] La consolidación de este sistema ha supuesto una ruptura histórica en el uso de la fuerza en las relaciones comerciales internacionales, para pasar a un sistema de cooperación.

A diferencia del GATT, que sólo ordenaba el comercio de bienes y mercancías, el rol de la OMC es más amplio, pues tras los acuerdos de Marrakech, hubo una expansión en sus funciones. Actualmente, la OMC no sólo regula el comercio de bienes y mercancías, sino que también tiene que ver con, entre otros, los temas de servicios, agricultura, salud y propiedad intelectual. También tiene un sistema muy efectivo para la solución de controversias.

La fortaleza de este sistema no sólo radica en que se inserta en una serie de campos fundamentales, sino en el hecho de que sus acuerdos son vinculantes y el país que no los cumpla se verá sujeto a sanciones e implicaciones económicas.[8]

2.3 Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC

Cuando la Ronda Uruguay llegaba a su fin, en abril de 1994, se adoptó además la Decisión Ministerial de Marrakech sobre Comercio y Medio Ambiente, en la que se decidía establecer un Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA). Se acordó por amplio acuerdo encomendar al CCMA las tareas de fijar la relación entre medidas comerciales y medidas ambientales con miras a promover un desarrollo sostenible y de hacer las oportunas recomendaciones acerca de cualesquiera modificaciones de las disposiciones del sistema multilateral de comercio que fueran necesarias.[9]

El CCMA está formado por todos los Miembros de la OMC y por algunos observadores de organizaciones intergubernamentales, e informa al Consejo General de la OMC. Este comité tiene dos objetivos principales:[10]

a) Establecer la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover el desarrollo sostenible.

b) Hacer recomendaciones oportunas sobre si son necesarias modificaciones de las disposiciones del sistema multilateral del comercio, compatibles con el carácter abierto, equitativo y no discriminatorio de este sistema en particular en lo que respecta a:

- La necesidad de normas que aumenten la interacción positiva entre las medidas comerciales y las medidas ambientales, para la promoción de un desarrollo sostenible; con especial atención a las necesidades de los países en desarrollo, y en particular de los menos adelantados;
- La evitación de medidas comerciales proteccionistas y la adhesión o disciplinas multilaterales eficaces que garanticen la capacidad de respuesta del sistema multilateral de comercio a los objetivos ambientales enunciados en el Programa 21 y en la Declaración de Río, en particular el Principo 12;
- La vigilancia de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales de los aspectos de las medidas ambientales relacionadas con el comercio que tengan efectos comerciales significativos y de la aplicación efectiva de las disciplinas multilaterales a que están sometidas esas medidas.

No obstante sus objetivos, los Miembros de la OMC admiten que ésta no es una organización de protección ambiental ni aspiran a que se convierta en ésta. Su competencia en materia de coordinación en el ámbito del comercio y el medio ambiente se limita a las políticas comerciales y a los aspectos de las políticas ambientales relacionados con el comercio que tengan una repercusión significativa sobre el comercio.

Los Miembros de la OMC consideran que las normas del GATT/ OMC, proporcionan ya un margen suficiente a los Miembros para que adopten políticas nacionales de protección medioambiental. Las normas del GATT sólo imponen una condición a este respecto, la de la no-discriminación. Los Miembros de la OMC son libres para adoptar políticas nacionales de protección del medio ambiente a condición de que no discriminen entre productos importados y productos similares producidos en el país (práctica que se denomina "trato nacional") y entre productos similares importados de distintos socios comerciales (práctica que se denomina "cláusula de la nación más favorecida"). La no-discriminación es uno de los principales

principios en que se fundamenta el sistema multilateral de comercio. Se trata de un principio que garantiza un acceso a los mercados seguro y predecible, protege a los económicamente débiles de los más fuertes y garantiza la elección del consumidor.

Actualmente existen acuerdos multilaterales ambientales como el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), el Convenio de Cambio Climático (1992) o la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES), de donde se derivan algunas restricciones al comercio basadas en la protección ambiental. Sin embargo, no ha sido a la fecha establecida la compatibilidad y la obligatoriedad entre estos acuerdos y los principios del GATT.

Quizá el tema más álgido en el momento es el relacionado con la implementación del Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, específicamente en lo relativo a la distribución justa y equitativa de los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado.[11]

Dentro de la agenda queda también pendiente el analizar cómo la legislación ambiental integra cada vez más instrumentos económicos para la tutela del ambiente, tal es el caso de los sellos ecológicos a productos, el reciclado, los incentivos en los sistemas de tributación. La OMC tendrá el reto de trabajar en miras no sólo a promover estos instrumentos si no a influenciar en que no se consideren discriminatorios.

El tema de evaluación de impacto ambiental para actividades, obras o acciones, las evaluaciones de impacto ambiental estratégicas para planes y programas son instrumentos que la agenda ambiental promueve, así como medidas para controlar los procesos productivos contaminantes, todo ello repercutirá sobre todo en la implementación de los nuevos tratados comerciales, como por ejemplo el tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de Norteamérica.

Estos factores ponen en evidencia la interrelación existente entre ambiente, y comercio y la necesidad de que el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC esté abierto al diálogo y a la inclusión del sector ambiental en la discusión de los temas comerciales de interés.

2.4 Las Disposiciones Pertinentes del GATT/ OMC

Una serie de artículos del Acuerdo General tienen pertinencia directa para las cuestiones ambientales relacionadas con el comercio, entre ellos, figuran los artículos I y III sobre la no-discriminación, y ciertas secciones del artículo XX sobre excepciones generales. En lo que respecta a los Acuerdos de la OMC, las preocupaciones ambientales se abordan en varios Acuerdos diferentes, como, por ejemplo, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, y el Acuerdo sobre la Agricultura. Seguidamente se presentan algunas de las disposiciones del GATT/ OMC que tienen interés para las cuestiones ambientales relacionadas con el comercio.

1) No-discriminación:
El principio de no-discriminación tiene dos componentes: la cláusula de nación más favorecida (NMF) que figura en el artículo I del Acuerdo General, y la cláusula de trato nacional que figura en el artículo III. De conformidad con el artículo I del Acuerdo General, los Miembros de la OMC están obligados a dar a los productos de otros Miembros un trato no menos favorable

que el dado a los productos de cualquier otro país. De esta manera, ningún país ha de dar ventajas comerciales especiales a ningún otro ni aplicar discriminaciones contra él; todos están en pie de igualdad y comparten los beneficios de cualquier cambio hacia menores obstáculos al comercio. El principio NMF garantiza que los países en desarrollo y otros con escaso poder económico puedan beneficiarse libremente de las mejores condiciones comerciales, sean cuales sean el lugar y el momento en que se negocien. Un segundo componente de la no discriminación es el trato nacional. El artículo III del Acuerdo General establece que, una vez importados en el territorio de otro Estado Miembro, los productos no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional.

El principio de no discriminación es el principio más importante en que se basan las normas del sistema multilateral de comercio. Respecto a las cuestiones ambientales relacionadas con el comercio, este principio asegura que las políticas nacionales de protección del medio ambiente no se adoptan con miras a discriminar arbitrariamente entre los productos extranjeros y los productos semejantes producidos en el país, o entre productos semejantes importados de distintos socios comerciales. Por consiguiente, evita el mal uso de las políticas ambientales, y en particular su utilización como restricciones encubiertas al comercio internacional.

2) Artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que trata de las excepciones generales:
El artículo XX del Acuerdo General sobre excepciones generales, que se negoció ya en 1947, establece una serie de casos específicos en que las Partes Contratantes del GATT, o los actuales Miembros de la OMC, pueden quedar exentos de la observancia de las normas del Acuerdo General.[12] Los apartados b) y g) del artículo XX, tienen por finalidad permitir que los Miembros de la OMC adopten medidas incompatibles con el Acuerdo General si ello es "necesario", para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, lo cual puede entenderse como protección al "medio ambiente", o si las medidas son relativas a la conservación de los recursos naturales agotables. No obstante, el preámbulo del artículo XX tiene por objeto asegurar que las medidas incompatibles con el Acuerdo General no desemboquen en discriminaciones arbitrarias o injustificables ni constituyan restricciones encubiertas al comercio internacional.

3) Artículo XIV sobre las excepciones generales del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS):
El AGCS, que se negoció durante la Ronda Uruguay, contiene una cláusula de excepciones generales en el artículo XIV, semejante a la del artículo XX del GATT.

4) El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC):
El Acuerdo OTC de la Ronda Uruguay trata de garantizar que los reglamentos técnicos y las normas, así como los procedimientos de evaluación y certificación, no creen obstáculos innecesarios al comercio.

5) El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF):
El Acuerdo MSF de la Ronda Uruguay aborda la aplicación de reglamentos sobre la seguridad alimentaria, la salud de los animales y la preservación de los vegetales. En relación con el medio ambiente, autoriza a los Miembros a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias, pero

sometiéndose a sus requisitos. Entre ellos cabe mencionar la evaluación de riesgos, la no discriminación, la transparencia y otros.

6) El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC):
El Acuerdo sobre los ADPIC, aprobado en la Ronda Uruguay, cuya finalidad es reforzar la protección de los derechos de propiedad intelectual, hace referencia explícita al medio ambiente en la sección 5 sobre patentes. Los párrafos 2) y 3) del artículo 27 de la sección 5 establecen que los Miembros podrán excluir de la patentabilidad las invenciones cuya explotación comercial en su territorio deba impedirse necesariamente para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves al medio ambiente. Según el Acuerdo, los Miembros podrán también excluir de la patentabilidad las plantas y los animales, excepto los microorganismos, así como los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas o animales.

7) El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias:
El Acuerdo sobre Subvenciones, que rige para los productos no agrícolas, es un Acuerdo establecido durante la Ronda Uruguay para reglamentar el uso de las subvenciones. En el texto del Acuerdo, ciertas subvenciones se denominan "no recurribles". Se trata de subvenciones autorizadas por el Acuerdo. Tales subsidios, sin embargo, deben reunir ciertas condiciones. El hecho de que tales subsidios no sean recurribles permite que los Miembros puedan aprovechar las externalidades ambientales positivas cuando éstas se producen.

8) El Acuerdo sobre la Agricultura:
El Acuerdo sobre la Agricultura, adoptado durante la Ronda Uruguay, se propone reformar el comercio de productos agrícolas y proporciona la base para políticas orientadas al mercado. Según el Acuerdo, las medidas nacionales de apoyo con repercusiones mínimas en el comercio, conocidas como políticas de "compartimiento verde", quedan excluidas de los compromisos de reducción, que figuran en el Anexo 2 del Acuerdo, entre ellas, figuran los gastos en programas ambientales, siempre que cumplan ciertas condiciones.

3. El Tema Ambiental en los Acuerdos Comerciales

3.1 Consideraciones Generales

Von Moltke[13] presenta una perspectiva política sobre el proceso de inclusión de elementos ambientales dentro de acuerdos comerciales El autor argumenta que la relación entre comercio y ambiente se puede describir a partir de cuatro grandes decisiones de política de los años 90: (i) El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); (ii) la conclusión de la Ronda Uruguay; (iii) permiso para los negociadores estadounidenses de utilizar la vía rápida; y (iv) el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).[14]

Primero, el TLCAN incorpora dos temas nuevos dentro de un acuerdo de este tipo: la inversión y el ambiente, los cuales han pasado a ser parámetros mínimos en el desenvolvimiento futuro del régimen del GATT/ OMC, así como del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Las negociaciones para conformar el TLCAN en Estados Unidos se dieron bajo un intenso

debate y presión por parte de organizaciones ambientales y finalmente fue aprobado con una mayoría mínima.[15] En el caso de Canadá, el TLCAN fue ratificado a pesar de una amplia oposición por parte de la organizaciones ambientales. Para México, la ratificación del TLCAN tuvo un final de gran "sacrificio y renuncia", ya que es claro que este país tuvo que aceptar ciertas cláusulas ambientales a cambio del acuerdo comercial. -A partir de este momento, es difícil concebir el tratamiento del comercio y ambiente en esferas separadas y aisladas.[16]

En segundo lugar, la conclusión de la Ronda Uruguay, justo después de que el TLCAN entrara en vigencia, también estuvo sujeta a presiones para que se consideraran temas ambientales. Aunque esta vez no hubo resultados concretos como en el caso del TLCAN, las organizaciones ambientales apoyaron la Ronda Uruguay con la expectativa (y la promesa) de que en el futuro ocurrirían reformas ambientales dentro de la OMC.

Un tercer elemento mencionado por Von Moltke se refiere al permiso otorgado a los negociadores estadounidenses para negociar por la vía rápida. Esto es un recurso por medio del cual se cambia el proceso de ratificación de un acuerdo comercial (técnicamente un tratado internacional). El cambio consiste en que en vez de requerirse dos tercios de la mayoría del Senado Norteamericano para la aprobación, se requiere una mayoría simple tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

El último elemento señalado por Von Moltke se refiere al Acuerdo Multilateral de Inversiones, el cual enfrentó una creciente oposición pública por la no inclusión de elementos ambientales, y finalmente esto derivó en el abandono de las negociaciones de dicho acuerdo.

En la actualidad hay pocas posibilidades de alcanzar acuerdos comerciales que no contengan consideraciones ambientales, y no es por casualidad que a inicios del año 2000, se cuenta en el continente americano con dos Acuerdos Ambientales Paralelos: El Acuerdo para la Cooperación Ambiental en Norteamérica (ACAN), y el firmado entre Chile y Canadá (APACC). De su correcta evaluación podrían derivarse conclusiones prácticas y aplicables en el proceso de formación del ALCA.

El objetivo primordial de los "Acuerdos Ambientales Paralelos" es la protección de los recursos naturales debido a la presión sobre los ecosistemas, que puede resultar de un proceso de liberalización comercial. Sin embargo, se debe reconocer que cualquier incremento de la producción (con o sin libre comercio) implica un riesgo ambiental.

Entre los impactos directos del comercio sobre el ambiente, la NWF señala los siguientes: (i) presión sobre las especies en peligro de extinción; (ii) presión sobre la fauna y flora silvestres; (iii) reducción de zonas boscosas. Se señalan también impactos indirectos como: (i) deforestación; (ii) contaminación y (iii) calentamiento global.[17]

3.2 Mercosur

El MERCOSUR tiene sus antecedentes en los compromisos de cooperación entre Brasil y Argentina de 1985 y su relaciones con Uruguay y Paraguay. Es así como en noviembre de 1985, se firma el Acta de Iguazú. En junio de 1986, se pone en marcha un Programa de Integración y Cooperación entre ambos países, firmando Argentina y Brasil a finales de 1988, el Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo.

En el Acta de Buenos Aires, 1990, se ve la necesidad de crear un mercado común entre los países creándose un grupo de trabajo denominado "grupo de mercado común" al que se unieran Paraguay y Uruguay, siendo que en marzo de 1991 se firma el tratado de Asunción conformándose lo que se conoce como MERCOSUR.

El Tratado de Asunción hace una referencia explícita al tema ambiental al mencionar que el objetivo de integración de los mercados "debe ser alcanzado mediante el eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio".[18]

La preocupación por la cuestión ambiental surgió con la creación misma del bloque. Ya en junio de 1992 se realizó la primera Reunión de Ministros de Medio Ambiente del Mercosur, en la que se trataron temas relacionados a las normas ISO 14000 y estudios de impacto ambiental para proyectos transfronterizos. En 1993, se convocó a la primera Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), a dos años del inicio de los Subgrupos de Trabajo. En 1995, comenzó a funcionar el Subgrupo No. 6 sobre Medio Ambiente, que teniendo en cuenta el anterior trabajo de la REMA estableció algunas tareas prioritarias: 1) armonización o eliminación de restricciones no arancelarias con componentes ambientales; 2) promoción de estudios para valorar e incluir los costos ambientales en los costos totales para hacer ecuánimes las condiciones de protección ambiental y competitividad; 3) atención de aspectos ambientales tratados por los subgrupos de energía, agricultura e industria; 4) elaboración de un documento jurídico para optimizar la aplicación de mecanismos legales ambientales en cada país; 5) diseño y puesta en marcha de un sistema de información ambiental; y, 6) definición y formalización de un sello verde en la región.

El avance más esperado ha sido el borrador de Protocolo sobre Medio Ambiente que fue aprobado por el Subgrupo en 1997 y que todavía no es adoptado de manera definitiva. El Protocolo Ambiental del MERCOSUR incluye un amplio espectro de temas (áreas naturales, biodiversidad, bioseguridad, certificación ambiental y control), y en la actualidad se ha avanzado significativamente en estudios preliminares sobre la armonización de las normas de protección ambiental entre los países de la región.

3.3 Comunidad Andina

El Acuerdo de Cartagena establece que los países miembros emprenderán acciones conjuntas que permitan un mayor aprovechamiento de sus recursos naturales renovables y no renovables y la conservación del ambiente.[19] Dispone; además, que se deberán emprender acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente.[20]

La Comunidad Andina cuenta ya con normativa supranacional sobre temas específicos como los recursos genéticos (Decisión 391) y las variedades vegetales (Decisión 345). También debe destacarse el artículo 26 de la decisión 376, que establece que los países miembros podrán mantener, elaborar o aplicar reglamentos técnicos en materia de seguridad, protección a la vida, salud humana, animal, vegetal y protección al medio ambiente.

Además, la Comunidad Andina cuenta con un órgano de coordinación intergubernamental, el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM), y más recientemente con una Estrategia de Biodiversidad para toda la Comunidad. Si bien estos son logros modestos, en las recientes Declaraciones presidenciales el tema ambiental ha estado siempre presente.[21]

La creación del CAAAM demuestra la necesidad de coordinar políticas y normas ambientales al más alto nivel. La CAAAM tiene el mandato de asesorar y apoyar a la Secretaría General en materias como política comunitaria sobre medio ambiente y el seguimiento, aplicación y cumplimiento integral de las Decisiones y normas complementarias en materia ambiental. A pesar de que las decisiones del Comité no comprometen al país miembro, es un espacio que congrega, para la discusión de los temas ambientales más importantes para la Región. Adicionalmente se creó el Comité de Recursos Genéticos (Decisión 391) y el Comité de Expertos en Variedades Vegetales (Decisión 345), que tienen en sus agendas temas importantes como las implicaciones del Artículo 27 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la OMC (ADPIC) en la Región Andina, y preparan estrategias comunes en torno al tema. Estos Comités informan periódicamente de sus labores al CAAAM.

3.4 La Integración Económica Centroamericana[22]

El proceso de Integración Centroamericana inicia en 1951, cuando surge la Organización de Estados Centroamericanos, conocida como ODECA. En 1960, con el objeto de unificar las economías de la región se forma el Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, este esfuerzo en un inicio lo apoyan únicamente Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

El 13 de diciembre de 1960 se firma el Tratado de Integración Económica Centroamericana por parte de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua y, en 1962, Costa Rica lo suscribe por adhesión. Este tratado conforma el Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los Ministros de Economía de los Estado Partes Contratantes. Además, crea un Consejo Ejecutivo encargado de llevar a la práctica la unión económica y una Secretaría permanente con su propia personería jurídica.

Estos esfuerzos aunque importantes, se vieron interrumpidos por conflictos armados en la Región. En la década de los setenta empezaron a decaer los esfuerzos luego de un breve encuentro militar entre El Salvador y Honduras que provocó que Honduras comenzará a aplicar derechos de importación a los países provenientes del Mercado Común Centroamericano. La agitación política de la Región en los ochenta resultó en una disminución del comercio.[23] No es sino hasta diciembre de 1991, con el cese de los conflictos bélicos, que Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala suscriben el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) conformándose el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que inicia sus funciones en febrero de 1993.

En octubre de 1993 se firma el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericano conocido como el protocolo de Guatemala. Este tratado indica en su Artículo primero, que el proceso de Integración Económica se regulará por este Protocolo, en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, y podrá ser desarrollado mediante instrumentos complementarios o derivados.

El Protocolo describe el Subsistema de Integración Económica como un Instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, cuyo objetivo es alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en

el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.[24]

El Protocolo también establece como un órgano técnico administrativo la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (se debe recordar que ya para 1960 se creó la Secretaría Permanente del Sistema de Integración Económico), constituido como persona jurídica, cuya función principal consiste en asistir técnica y administrativamente, en la actualidad, al proceso de integración económica centroamericana del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

El Consejo de Ministros de Integración Económica, que dirige la integración económica, es el órgano político principal al que atiende la SIECA, tanto en la facilitación y preparación de la temática y documentación técnica de sus reuniones, como en los aspectos logísticos.

De conformidad con la actual estrategia de la integración económica de Centroamérica, la SIECA concentra sus actividades en el perfeccionamiento del Mercado Común Centroamericano y en la inserción de la Región en la economía y comercio mundiales, para lo cual lleva a cabo una labor de asistencia y capacitación en los diferentes ámbitos vinculados con el comercio regional y exterior de los países centroamericanos.

En el Artículo 26 del Protocolo, los Estados se comprometen a armonizar y adoptar normas y reglamentos técnicos comunes de mercado que se dirigirán únicamente a satisfacer los requerimientos para la protección de la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, la seguridad y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. De igual forma en el Artículo 35, referente a los recursos naturales y el medio ambiente, los Estados convienen en desarrollar estrategias comunes con el objetivo de fortalecer su capacidad para valorar y proteger el patrimonio natural y adoptar patrones de desarrollo sostenible, mediante el mejoramiento y armonización regional de la legislación ambiental y el financiamiento y la ejecución de proyectos de protección del medio ambiente.[25]

3.4.1 Hacia una Integración en lo Ambiental para Centroamérica

En la Cumbre Presidencial de Costa del Sol, El Salvador, de febrero de 1989, se crea la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD); y en la Cumbre Presidencial realizada en San Isidro Coronado, Costa Rica, en diciembre de 1989, los presidentes suscribieron el Convenio Centroamericano para la Protección del Medio Ambiente.[26]

La CCAD tiene como objetivos primordiales proteger la biodiversidad de la región, establecer un vínculo de colaboración entre los países para buscar conjuntamente la adopción de estilos de desarrollo sostenible buscando la participación de todas las instancias concernidas por el desarrollo, promover acciones coordinadas entre las entidades gubernamentales e internacionales para utilizar de forma óptima y racional los recursos naturales del área, y buscar acciones destinadas al control de la contaminación y búsqueda de esfuerzos para restablecer el equilibrio ecológico.

Su Secretaría se encuentra ubicada en El Salvador, siendo una estructura de carácter técnico-administrativa que apoya al Consejo de Ministros de Ambiente, impulsando la Agenda Ambiental de la Región.

3.5 Tratado de Libre Comercio de América del Norte[27]

El TLCAN es el primer acuerdo regional en abordar frontalmente el tema ambiental, pues manifiesta como objetivos del Acuerdo el alentar la protección del medio ambiente en el territorio de las partes para el bienestar de las generaciones presentes y futuras, y promover el desarrollo sostenible a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en las políticas ambientales y económicas; incrementar la cooperación para conservar proteger y mejorar el medio ambiente; evitar la creación de distorsiones o barreras al comercio; y mejorar las leyes, reglamentos, políticas y prácticas ambientales.

La posición de los promotores del TLCAN sobre la política ambiental estuvo basada en una primera instancia sobre argumentos generales en el sentido de que el libre comercio era beneficioso para el medio ambiente: el comercio genera crecimiento económico y el crecimiento económico permite una mejor protección del medio ambiente. Durante el debate, dependiendo del ponente, las circunstancias y la audiencia, la relación entre comercio y medio ambiente era presentada simplemente como una relación causal o como una interacción más compleja.[28]

Los intereses económicos y puntos de vista sobre el desarrollo y el crecimiento económico unieron a los gobiernos y a la iniciativa privada de México, Estados Unidos y Canadá, junto con el Banco Mundial, en una alianza en apoyo al TLCAN. Hasta la finalización de las negociaciones del tratado, en 1992, esta alianza transnacional en general estuvo de acuerdo en cómo se debían integrar los asuntos relacionados con el medio ambiente al acuerdo comercial.

Este consenso se terminó cuando el Presidente Norteamericano entrante, Bill Clinton, demandó la negociación de acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral, hecho que tensó las relaciones entre los promotores del TLCAN. Los Gobiernos Mexicano y Canadiense se mostraron desde el inicio reticentes a negociar acuerdos paralelos, y más aún a la renegociación del texto del Tratado. México en especial se encontraba en una situación problemática dado que el TLCAN representaba una pieza fundamental de su estrategia económica, y para conseguir su aprobación por parte del Congreso Estadounidense debía aceptar demandas cuyo trasfondo era el de atender a las preocupaciones del público estadounidense sobre la integración económica con México.

La integración de la protección ambiental en estos acuerdos se ha producido principalmente en aquellos dominados por países industrializados (UE, TLCAN). En el marco de éstos se ejecutan ya programas de desarrollo y proyectos que van más allá de la política de información o que aplican instrumentos de política más sofisticados. Los instrumentos relacionados con el comercio que requieren mayor coordinación, como el ecoetiquetado o las auditorías, se aplican también en acuerdos dominados por países industrializados. En otros acuerdos, estos instrumentos están todavía siendo analizados.

Esta negociación hizo aún más evidente la asimetría e inequidades imperantes entre Estados Unidos y México. El contenido final de los acuerdos respondió en parte a los

intereses norteamericanos de asegurar la aplicación de la legislación ambiental y la gestión de la política ambiental en México. La incorporación de sanciones comerciales y la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), que permiten el control de la aplicación de la legislación de cada uno de los países y cierto grado de participación de la sociedad civil, fueron aceptados por México con mucha dificultad.

Cabe recordar que, durante el debate, algunos miembros del Congreso Estadounidense querían introducir sanciones comerciales como la pena máxima resultante de un proceso de solución de controversias sobre la falta de aplicación de la legislación ambiental por parte de alguno de los países miembros o su industria. En un primer momento, los gobiernos canadiense y mexicano se opusieron a las sanciones comerciales.

Hay algunos aspectos de la relación comercio-medio ambiente en este marco que merecen ser destacados: a) La posibilidad de usar sanciones comerciales como medio para forzar el cumplimiento de los compromisos ambientales internacionales; b) La referencia a si los estándares ambientales nacionales sobre procesos de producción, al ser diferentes entre los países, podrían ser aplicados a los productos importados, para lo cual se estudian mecanismos de supervisión y ejecución de los estándares de producción acordados entre los Estados; c) La referencia a los efectos sobre el mercado y los flujos de inversión de los diferentes niveles de regulaciones ambientales nacionales y el nivel de cumplimiento de las mismas, y de cómo estos efectos pueden ser atenuados o incluso evitados; d) En materia de resolución de controversias, en contraste con el GATT/OMC, coloca la carga de la prueba en las partes que alegan las razones comerciales, forzándolas a demostrar que la medida adoptada por alguno de los tres países es inconsistente con las obligaciones ambientales.

3.6 Acuerdo para la Cooperación Ambiental en Norteamérica (ACAN)

Paralelo al TLCAN, se firmó el Acuerdo para la Cooperación Ambiental en Norteamérica (ACAN).[29] Éste tiene como elemento fundamental la promoción de la cooperación entre las partes, para atender los problemas ambientales. El ACAN busca proteger, preservar y mejorar el ambiente para el bienestar de las futuras generaciones. Los compromisos específicos de las partes firmantes del ACAN son:

- Elaboración de estudios sobre el estado del ambiente;
- Mejoramiento de las disposiciones ambientales;
- Aplicación de las regulaciones ambientales;
- Publicación y promoción de los resultados.

El ACAN establece su propia estructura institucional para el seguimiento de los compromisos de las partes, con la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA). El objetivo de esta institución trilateral es fortalecer la cooperación ambiental y el desarrollo sostenible en Norteamérica y por lo tanto ampliar el cumplimiento y aplicación de las leyes ambientales domésticas, y así apoyar los objetivos ambientales del TLCAN. La CCA está compuesta por tres órganos: a) Consejo de Ministros; b) La Secretaría (técnica, administrativa y de apoyo operativo); y c) Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

El Consejo de Ministros es el órgano principal de la CCA y está compuesto por los ministros de ambiente de cada país. Por otra parte, La Secretaría del CCA es presidida

por un Director Ejecutivo, con una oficina central en Montreal, Canadá. Cuenta con 25 expertos provenientes de las partes, quienes proporcionan apoyo técnico y administrativo al Consejo y a los Comités. Además, está a cargo de recibir y dar seguimiento a las solicitudes sobre temas de cumplimiento de leyes ambientales, presentadas a la Comisión.

El Comité Consultivo Público Conjunto refleja el compromiso de la CCA para con la participación de la sociedad civil, y está compuesto por 15 miembros, 5 de cada país, quienes asesoran al Consejo, en aspectos técnicos, científicos y otros del Acuerdo.

Hay otras instituciones que no pertenecen al TLCAN *per se*. Sin embargo, se derivaron de este régimen y fueron creadas en conjunto con las negociaciones del TLCAN: Comisión para la Cooperación Ambiental Fronteriza (CCAF), Banco Norteamericano para el Desarrollo (BND), y Comisión Internacional Conjunta (CIC).

En cuanto a la aplicación del CCA durante el año 2004 se han presentado varios casos que interesa reseñar, lo cuales pueden llevar a determinar la posibilidad de ejecución del acuerdo en comentario.

En efecto, el 17 de mayo de 2004, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) recomendó al Consejo de la CCA la elaboración de un expediente de hechos para la petición Proyecto "El Boludo".[30]

En la petición se argumentó que México no está aplicando de forma efectiva su legislación ambiental. La petición alega que la compañía Minera Secotec ha explotado un depósito de oro de placer de baja ley del proyecto "El Boludo" sin cumplir con varias de las condicionantes impuestas en la autorización de impacto ambiental.

En respuesta, México manifestó que los Peticionarios hicieron los mismos argumentos que en una denuncia popular presentada contra Secotec ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). La Parte solicitó al Secretariado no continuar con el trámite de la petición de conformidad con el artículo 14(3)(a) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), ya que existen procedimientos de la denuncia popular que continúan pendientes de resolución. México no hizo comentarios adicionales en su respuesta respecto de los argumentos hechos en la petición.

Después de revisar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado notificó al Consejo que de acuerdo con el artículo 15(1) del ACAAN, consideraba que la petición ameritaba la elaboración de un expediente de hechos. El Secretariado determinó que ni la denuncia popular ni los procedimientos de inspección referidos en la petición y la respuesta de la Parte se encuentran pendientes de terminación de modo que impidan al Secretariado continuar con el trámite de la petición. Adicionalmente, mientras que la Parte en su respuesta asevera que la denuncia popular plantea los mismos asuntos planteados en la petición, la información proveída al Secretariado indica que la petición contiene faltas de aplicación adicionales.

El Secretariado ha revisado la petición para los efectos del artículo 15(1) del ACAAN y ha determinado que plantea cuestiones centrales respecto si la Parte no ha aplicado de forma

efectiva su legislación ambiental en el caso del proyecto "El Boludo", cuestiones que continúan vigentes ya que la Parte no respondió a los argumentos hechos en la petición. La información proporcionada por los Peticionarios indica que el Gobierno de México realizó una inspección del sitio en abril de 2002 y emitió una resolución ordenando el cierre parcial temporal a Secotec en junio de 2002, cierre que se levantó dos semanas después. Existen cuestiones inconclusas con respecto a las bases para la orden del levantamiento de cierre y las acciones de seguimiento que México ha realizado con relación a los presuntos incumplimientos de Secotec, incluido su presunto incumplimiento de restauración del sitio minero según lo dispuesto en la autorización de impacto ambiental, incumplimiento con ciertos requisitos en cuanto al manejo de sus residuos peligrosos, para proteger ciertas especies de flora protegidas y para permanecer dentro del área en que las actividades de minería fueron autorizadas.

El Secretariado de la CCA informó al Consejo de su determinación el 17 de mayo de 2004, y, cinco días hábiles posteriores, procedió a la notificación pública de la determinación y presentación de su razonamiento en el registro público.

Otro caso de reciente resolución, lo constituye el referido a que el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental desestimó en fecha 31 de mayo del 2004 la petición revisada que el 14 de agosto de 2003, presentaron 49 organizaciones no gubernamentales de Canadá y Estados Unidos, en términos del artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Después de revisar la petición a la luz de la respuesta emitida por el Gobierno de Canadá, el Secretariado concluyó que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos.[31]

Los Peticionarios sostienen que las emisiones de mercurio, dióxido de azufre (SO2) y óxidos de nitrógeno (NOx) provenientes de las centrales eléctricas de la OPG, que queman carbón en el sur de Ontario y contaminan el aire y el agua corriente abajo en el este de Canadá y el noreste de Estados Unidos. Afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 166 y 176 de la Ley de Protección Ambiental de Canadá (Canadian Environmental Protection Act, 1999, CEPA) y de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en contra de las plantas de la OPG.

En su respuesta, Canadá asevera que ha trabajado en colaboración con el Gobierno de Ontario durante muchos años para asegurarse de que estas emisiones atmosféricas se reduzcan de manera oportuna. A la luz de los esfuerzos actuales de Ontario, Canadá asegura que en este momento no hay necesidad de emprender acciones federales conforme lo estipulado en la sección 166 de la CEPA de 1999. En cuanto a la sección 36(3) de la Ley de Pesca, que prohíbe el depósito de sustancias nocivas en las aguas frecuentadas por peces, Canadá indica que no hay pruebas suficientes de un vínculo causal entre las emisiones de mercurio originadas por las instalaciones de la OPG y el mercurio encontrado en las aguas que albergan peces. Por ende, Canadá está realizando un programa de inspección en Ontario que incluirá la difícil tarea de tomar muestras y rastrear el destino de las emisiones de mercurio de las plantas de dicha compañía.

El Secretariado concluyó que la información contenida en la petición y la respuesta de Canadá en torno a los objetivos de reducción de emisiones de Ontario y a las medidas concretas de esta provincia, en consonancia con los recientes informes de los medios de comunicación sobre el

cierre planeado de algunas o todas las centrales eléctricas de la OPG que queman carbón, da indicios de una situación dinámica y en vías de optimización en lo que concierne a la contaminación transfronteriza, motivo de preocupación de los Peticionarios. Así parece el panorama incluso si continúa siendo incierto el cierre anunciado de las plantas de la OPG que queman carbón. Si bien es cierto que el tiempo durante el cual no se registre ningún progreso por parte de Ontario o el Gobierno Federal podría poner en duda la aplicación de la sección 166, respecto de las emisiones de la OPG en un futuro, el Secretariado concluyó que, en este momento, no existe un problema fundamental referente al ejercicio del amplio arbitrio del Ministro de Medio Ambiente, en términos de la sección 166, que amerite la elaboración de un expediente de hechos.

3.7 Acuerdo Paralelo Ambiental Chile-Canadá[32]

El 6 de julio de 1997, el Congreso Chileno ratificó el Acuerdo Comercial entre Canadá y su país. El 18 de noviembre de ese mismo año, el Gobierno Canadiense lo aprobó formalmente. Conjuntamente con los temas meramente comerciales (como acceso a mercados, inversiones y servicios), y siguiendo el modelo TLCAN, se negociaron y firmaron de forma paralela un acuerdo laboral y otro ambiental.

El Acuerdo Paralelo Ambiental Canadá-Chile (APACC) está basado íntegramente en el ACAN, y sus objetivos principales son el fortalecimiento de la cooperación ambiental entre ambos países, así como la correcta implementación de las leyes ambientales domésticas. Tal como en el caso del ACAN, este acuerdo establece una Comisión para la Cooperación Ambiental, la cual supervisa la aplicación del acuerdo. Esta CCA está constituida por una serie de órganos:

a) El Consejo, órgano rector de la Comisión, integrado por el Ministro de Medio Ambiente de Canadá y el Director Ejecutivo de la Comisión Nacional Ambiental de Chile (CONAMA).
b) Dos Secretariados, uno en cada país, encargados de hacer operativo el Acuerdo, procesar las peticiones, organizar las reuniones periódicas y las audiencias públicas, canalizar los posibles proyectos de cooperación, coordinar el trabajo del Panel de Expertos y del CCPA, etc.
c) El Comité Conjunto Revisor de Peticiones, compuesto por dos miembros, uno de cada Parte, el cual gestiona y procesa las peticiones recibidas.
d) Un Comité Consultivo Público Conjunto, compuesto por seis miembros de la sociedad civil, tres de cada Parte.
e) Un experto en materias ambientales, para la elaboración de expediente de hechos. Será elegido de un listado establecido por las partes.
f) Un Panel Arbitral, que estará integrado por cinco miembros, dos de cada Parte, y el Presidente del Panel acordado entre las Partes.

De acuerdo con un estudio de la CONAMA entre las principales ventajas para Chile de firmar tal acuerdo paralelo ambiental están:

- El Acuerdo contribuye a la legitimación internacional de la gestión ambiental chilena, y otorga un reconocimiento a los esfuerzos del sector privado y de los ciudadanos en materia ambiental;
- El Acuerdo tendrá una función preventiva de los posibles conflictos ambientales, facilitando su resolución;
- Con el Acuerdo se garantiza una legislación ambiental eficiente;

- El Acuerdo estimula la participación de la sociedad civil en el cumplimiento de las leyes ambientales, proveyendo mecanismos para ello;
- El Acuerdo estimula la modernización de la legislación ambiental a través de un proceso gradual de revisión y adaptación de la misma. Se trata de una tarea que el Estado chileno debe enfrentar de todas maneras y que interesa tanto a los ciudadanos como al sector productivo;
- Se abre una gama importante de alternativas para la cooperación.

De los puntos anteriores se concluye que el Acuerdo es considerado por el sector oficial chileno como una solución a muchos problemas ambientales con los que no había tratado antes. Por otra parte, frente las expectativas del sector oficialista, las organizaciones ambientales chilenas proporcionan unos argumentos menos optimistas:

- Con el Acuerdo se intensificarán los problemas ambientales vinculados al sector exportador, especialmente la minería, por el aumento de las inversiones canadienses, la carencia de normas ambientales en Chile y la casi inexistente fiscalización de dichas normas;
- Mayor debilitamiento de las instituciones del Gobierno que trabajan para prevenir daños ambientales o mitigar los impactos ambientales actuales, debido a la presión del Gobierno Central por privilegiar las inversiones.

Aunque el APACC está basado en el ACAN, hay dos diferencias importantes: a) obviamente no contempla asuntos fronterizos, y b) no aplica suspensión de los beneficios derivados del acuerdo de libre comercio, como en el caso del ACAN. Más aún, en caso de aplicarse una multa (de hasta 10 millones de dólares), ésta se aplicará a corregir problemas ambientales de la parte demandada, de acuerdo con su ley.

3.8 El Régimen de Sanciones (Represalia Cruzada) en TLCAN y APACC[33]

En el contexto del modelo TLCAN, la represalia cruzada consiste en usar sanciones comerciales para asegurar el cumplimento de las regulaciones ambientales. Este es uno de los mecanismos del TLCAN, que sin embargo, genera interrogantes en el sentido de que este sea un mecanismo idóneo o adecuado para asegurarse una correcta aplicación de la legislación sobre ambiente. Es quizá lo que más desalienta la inclusión de temas ambientales en las negociaciones comerciales, en el ámbito latinoamericano.

En la sección quinta del ACAN, "Consultas y Solución de Disputas", se encuentran los procedimientos a seguir para resolver peticiones relacionadas con la persistencia en el incumplimiento de la legislación ambiental. El proceso se inicia con una petición presentada por una de las partes, en donde el primer paso para solucionar la disputa consiste en que cada parte haga lo posible por encontrar una solución que sea mutuamente satisfactoria. Si este primer intento no tiene éxito, entonces la parte reclamante debe solicitar una sesión especial del Consejo. Si el conflicto no se ha solucionado dentro de los siguientes 60 días "el Consejo decidirá, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, convocar un panel arbitral para examinar el asunto…". El panel cuenta con 180 días para entregar un reporte inicial en donde determinará si ha habido una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El panel además propone un plan de acción, dando 30 días a las partes para hacer observaciones y preparar el reporte final. Posteriormente se da un proceso de aplicación de las recomendaciones contenidas en el informe final y una revisión de su

ejecución. Si después de esto la falta persiste, el panel podrá imponer una compensación monetaria, y si la parte no lo pagase, se le aplicará una suspensión de beneficios derivados del TLC por un monto no mayor a la contribución monetaria.

El proceso previo a la aplicación de la represalia cruzada es largo y puede tomar más de un año y medio. Existen varias instancias antes de recurrir a esta suspensión, pero continúa siendo una posibilidad real. Hasta marzo de 2000, no se han presentado casos de represalia cruzada en el TLCAN.

Por otra parte, en el APACC, si después de un proceso de resolución de disputas por incumplimiento de normas ambientales, la parte involucrada persiste en el incumplimiento, se impone un monto no mayor a US$10 millones, o su equivalente en la moneda de la parte involucrada. Para determinar este monto, el panel arbitral deberá considerar la persistencia del incumplimiento de la norma ambiental en cuestión, y el nivel de aplicación de tal ley que se podría esperar de esa Parte, dadas sus limitaciones de recursos, entre otros aspectos.

3.9 Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

El tema ambiental en el marco de las negociaciones del ALCA ha estado prácticamente excluido. Durante la fase de preparación no se constituyó ningún grupo de estudio o de preparación, ni fue incluido como un subtema dentro de los 12 grupos que se establecieron durante esa fase. Las declaraciones ministeriales no pasaron de decir que se seguirá con mucha atención lo que suceda con ese tema en el Comité de Comercio y Ambiente de la Organización Mundial de Comercio.[34]

La relación entre comercio y ambiente ha sido una temática controversial que cada vez ha ido tomando un espacio en la Agenda Comercial Multilateral, Regional y Bilateral. El Comité de Comercio y Ambiente de la Organización Mundial de Comercio, los acuerdos del NAFTA y Acuerdos Bilaterales como el de Canadá-Chile, son algunos ejemplos.

Quienes han impulsado el tema Comercio y Ambiente sin mucho éxito hasta el momento, en el marco del ALCA, ha sido Estados Unidos, y en una forma mucho más tímida, Canadá. Han sido la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe[35], quienes se han opuesto a la inclusión de alguna manera de esa temática en el marco de estas negociaciones. Por supuesto, que el nivel de oposición varía entre los diferentes bloques y países del Hemisferio, pero el resultado final ha sido que el tema no es parte de la Agenda de Negociaciones, más allá de los preámbulos de los documentos ministeriales.

Dos son los aspectos que sustentan la posición conservadora de los países latinoamericanos de no incluir el tema en las negociaciones del ALCA: el proteccionismo y acceso a mercados, por un lado; y la estructura de costos y competitividad, por otro. Lo anterior no quiere decir que el tema Ambiental no sea de interés para América Latina y el Caribe. El tema Ambiental es y ha sido relevante para dichos países. En las reuniones de Río 1992 y en Santa Cruz 1986, los países se han comprometido con la temática y dentro de las 23 iniciativas de Miami, el problema ambiental ocupó un lugar destacable. No obstante, la Región ha estado muy renuente en la relación entre el tema de comercio y ambiente, ante el temor de que se utilice el tema ambiental como barreras no arancelarias en el acceso a mercados.

El caso de los Estados Unidos, su interés de promover la inclusión de esta temática en el marco de la Organización Mundial de Comercio se debe, fundamentalmente, a razones políticas y a una preocupación de perder competitividad, debido a una competencia desleal. Las razones políticas se refieren a que los niveles de preocupación y de organización de la sociedad civil alrededor de ese tema, en ese país, es bastante alto, con lo cual se ha constituido en un grupo de presión a considerar por las diferentes estancias en la toma de las decisiones gubernamentales; el argumento de competencia desleal, en otro sentido, se refiere al temor de abaratamiento de costos por parte de los países competidores, al no interiorizar dentro de sus precios los costos ambientales y los posibles daños que ciertas formas de producción pueden afectar al ambiente.

Las posiciones de Estados Unidos y América Latina, se apoyan en experiencias que sustentan sus temores y posiciones defensivas. Independientemente de esos temores y posiciones, el tema ambiental ha ido creciendo y ocupando un lugar importante en las diversas discusiones y foros, lo cual ha reducido cada vez más los márgenes de asumir una posición indiferente o de exclusión total del tema en los distintos procesos de negociación.

De tal manera, al interior del ALCA el tratamiento abierto del tema ambiental podría convertirse en un elemento de negociación que demore la conclusión de los Acuerdos, y por el momento hay una fuerte resistencia de los países de América Latina a incluirlo. La amenaza del proteccionismo no ha permitido hasta el momento flexibilizar las posiciones, y el tema ambiental es tratado actualmente de forma marginal al interior del Comité de Representantes Gubernamentales para la Sociedad Civil.

4. América Latina y el Debate Multilateral del Tema Ambiental

Como se puede apreciar, la vinculación entre comercio y medio ambiente, al menos desde el punto de vista de la institucionalidad, está mucho más adelantada en los acuerdos comerciales regionales que en el plano multilateral. Esta realidad contrasta con el rechazo casi de plano que la mayoría de los países de América Latina expresan en la OMC, y lleva a reflexionar sobre las motivaciones y la posible evolución del debate.

La menor conflictividad del tema en casi todos los acuerdos regionales respecto de lo que ocurre en la OMC, si bien explicable por muchos factores que diferencian ambos tipos de escenarios, sugiere que quizás el camino para vincular estas dimensiones pase por la evolución desde los acuerdos regionales hacia la integración en el contexto multilateral.

En todo caso, la pregunta sobre la preparación de los países de América Latina para entrar en el debate multilateral de manera proactiva puede empezar a responderse desde este análisis.

Los acuerdos sur-sur, que ofrecen menores niveles de integración, se caracterizan por el intercambio de información, las consultas y los proyectos conjuntos. Los mecanismos de información y consulta son principalmente reuniones ministeriales regulares. Los proyectos y programas conjuntos en general se relacionan con problemas ambientales transfronterizos. La cooperación técnica y la transferencia de tecnología ambiental son parte de los acuerdos norte-sur.

5. El Tema Ambiental en el proyecto de Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA)

El proyecto de Tratado de Libre Comercio entre Centro América y Estados Unidos establece en su capítulo 17 como objetivo un marco de normas y principios que promuevan la protección del medio ambiente, a través de la aplicación efectiva de la respectiva legislación ambiental de cada una de las Partes.[36]

En cuanto a su estructura el capítulo consta de doce artículos referentes a los niveles de protección ambiental, la aplicación y observancia de la legislación ambiental, garantías procesales, medidas para garantizar el cumplimiento ambiental, estructura institucional, oportunidades para la participación del público, peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental, expediente de hechos, cooperación ambiental, consultas ambientales colaborativas, lista de panelistas, relación con acuerdos ambientales y definiciones. Asimismo, se desarrolla un anexo.

Tanto Estados Unidos como Centroamérica se comprometen a establecer internamente sus propios niveles de protección ambiental, sus propias políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como adoptar o modificar sus leyes y políticas ambientales, garantizando que éstas promuevan altos niveles de protección ambiental, esforzándose por mejorarlos.

La obligación principal que asumen las Partes es aplicar efectivamente su propia legislación ambiental. El incumplimiento de dicha obligación se daría cuando alguna Parte deje de aplicar su legislación ambiental, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una forma que afecte el comercio entre las Partes.

Solamente esta obligación está sujeta al mecanismo de solución de controversias. Asimismo, las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación ambiental interna, de una manera que debilite o reduzca su adhesión a los estándares de protección ambiental internamente reconocidos.

Existe expreso resguardo del principio de soberanía. En efecto, cada Parte tiene el derecho de establecer sus propios estándares ambientales y de adoptar o modificar su propia legislación ambiental, promoviendo altos niveles de protección ambiental.

Las Partes se comprometen a otorgar a sus ciudadanos una serie de garantías procesales para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental.

En este sentido, se garantiza que las personas tengan un adecuado acceso a la justicia, que los procedimientos administrativos o judiciales sean justos, equitativos y transparentes y cumplan con el debido proceso legal, que se otorgue a los ciudadanos un adecuado acceso a medidas sancionatorias o reparadoras de acuerdo con su legislación, que las instancias que conocen o revisan dichos procedimientos sean imparciales e independientes y que existan medidas para asegurar su aplicación.

En cuanto a las medidas para la observancia de las leyes ambientales, en este tema ambas Partes acordaron el establecimiento de una serie de medidas para lograr el cumplimiento efectivo de la materia ambiental.

Se acordó la implementación de una serie de medidas e incentivos voluntarios promovidos por el gobierno y que garantizan altos niveles de protección ambiental.

Los mecanismos establecidos son:

- Mecanismos que faciliten la acción voluntaria para proteger o mejorar el medio ambiente, tales como asociaciones que tengan la participación del sector empresarial, agencias gubernamentales, u organizaciones científicas, o lineamientos voluntarios para la observancia y cumplimiento con las leyes ambientales;
- Compartir información y experiencia entre las autoridades, partes interesadas y el público;
- Incentivos para estimular la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, incluyendo mecanismos basados en el mercado, tales como incentivos financieros, créditos u otros instrumentos que faciliten el logro eficiente de las metas ambientales; y el reconocimiento público de las instalaciones o compañías que han demostrado ser superiores en su desempeño ambiental.

En cuanto a la estructura institucional, se establece el Consejo de Asuntos Ambientales, compuesto por los Ministros competentes en el tema de cada país, encargados de supervisar la implementación y el avance del Capítulo Ambiental, así como del anexo ambiental. Las sesiones del Consejo incluyen la posibilidad de que sus miembros se reúnan con personas del público con posterioridad para discutir cualquier asunto relacionado con la implementación del capítulo. Asimismo, se designa un punto de contacto dentro de los Ministerios del Ambiente para las comunicaciones entre las Partes y con la sociedad, encargado de la presentación, recepción y consideración de dichas comunicaciones.

Se acordó que cada una de las Partes realizará sus mayores esfuerzos para atender solicitudes de información de parte de personas residentes o establecidas en su territorio, con el fin de intercambiar puntos de vista sobre la implementación del Capítulo Ambiental. Las Partes acordaron la creación a nivel nacional de un nuevo comité consultivo, o bien la realización de consultas al ya existente y conformado por miembros de su público, entre éstos, representantes de negocios y organizaciones ambientalistas y otras personas, para que provean puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con la implementación del capítulo ambiental.

Además se estableció que las Partes deben tomar en cuenta los comentarios y recomendaciones del público sobre las actividades de cooperación ambiental desarrolladas de acuerdo con el anexo de cooperación ambiental. Por último, las Partes se comprometieron a establecer disposiciones para la recepción, consideración y respuesta de las comunicaciones del público relacionadas con este capítulo, poniéndolas además a disposición de las Partes y del público.

Se establece un procedimiento formal para la recepción, consideración y respuesta a las peticiones recibidas de parte del público de las Partes sobre la efectiva aplicación de la legislación ambiental. Las peticiones deben ser presentadas ante el Secretariado que se

establecerá como la instancia responsable de la tramitación de las peticiones del público. Estas peticiones deberán cumplir con una serie de requisitos formales. Si la petición cumple con los requisitos, el Secretariado determinará si se solicita una respuesta a la Parte denunciada. Para decidir si debe solicitar una respuesta se establecen una serie de criterios. Las peticiones presentadas por personas establecidas en Estados Unidos, serán sometidas exclusivamente al Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental entre los países de Norteamérica.

El Secretariado puede considerar la elaboración de un expediente de hechos, tomando en cuenta toda la información proporcionada por la Parte, así como otra información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra. Dicho expediente final de hechos será accesible para el público. El Consejo de Asuntos Ambientales podrá girar recomendaciones a la Comisión de Cooperación Ambiental sobre asuntos establecidos en el expediente de hechos, relacionados con un mayor desarrollo de los mecanismos internos responsables de monitorear el cumplimiento ambiental de cada una de las Partes.

Se reconoce la importancia de fortalecer la capacidad para proteger el ambiente y promover el desarrollo sostenible junto con el fortalecimiento de las relaciones comerciales y de inversión. En el Anexo de Cooperación Ambiental, se logró establecer la necesidad de contar con recursos técnicos y financieros para el desarrollo de la cooperación bilateral y regional, así como identificar las siguientes áreas prioritarias en cooperación ambiental: fortalecimiento de los sistemas de gestión ambiental con el fin de mejorar las capacidades relacionadas con la observancia y la aplicación de la normativa ambiental; fortalecer la capacidad técnica y científica para apoyar la formulación de políticas ambientales; desarrollo y promoción de incentivos y mecanismos voluntarios, incluyendo instrumentos financieros para el desarrollo de mercados de bienes y servicios ambientales; producción más limpia, incluyendo el desarrollo y transferencia de tecnología; promover el intercambio de información entre las Partes.

Se establece un mecanismo de consultas sobre cualquier asunto en relación con el Capítulo Ambiental como etapa previa a la solución de controversias. Este sistema tiende a evitar disputas y a buscar soluciones mutuamente satisfactorias, tomando en cuenta la cooperación, para los problemas que pueden suscitarse entre las Partes, con posibilidad de recurrir a expertos independientes o a mecanismos de buenos oficios, mediación o conciliación. El Consejo de Asuntos Ambientales procurará resolver el asunto, pero si éste se refiere a un incumplimiento sostenido y recurrente de la legislación ambiental de alguna de las Partes y el Consejo no logra resolver el problema, se puede recurrir al mecanismo de solución de controversias de conformidad con el capítulo del mecanismo de solución de controversias del tratado.

Se establece una lista de panelistas dentro de la que eventualmente se escogerán los integrantes de un panel arbitral. Los integrantes de la lista son expertos independientes de las Partes, que deben ser especialistas, entre otros, en derecho ambiental y comercio internacional. Además, deben cumplir con un código de conducta que será desarrollado por la Comisión de Libre Comercio.

Se reconoce la importancia de los acuerdos ambientales multilaterales, para la protección del ambiente global y nacional, así como su implementación en el ámbito nacional para lograr los objetivos ambientales contemplados en estos acuerdos. Las Partes además pueden consultar regularmente, según sea apropiado, respecto a las negociaciones en curso sobre los acuerdos ambientales multilaterales dentro de la Organización Mundial del Comercio.

En términos generales, el tratamiento del tema ambiental en el proyecto de Tratado en comentario, es similar al que se hace en el acuerdo Chile-EE.UU. Sin embargo, a diferencia del NAFTA, en el que el tema ambiental se aborda en un acuerdo paralelo al comercial, en el TLC Centroamérica-EE.UU., ambiente es un capítulo del acuerdo comercial. La base del capítulo ambiental es el respecto de la legislación nacional. El acuerdo establece multas hasta por $15 millones, así como sanciones cruzadas en caso de incumplimiento recurrente. El mecanismo de solución de controversias es el mismo que utiliza el acuerdo comercial, diferenciándose del NAFTA, en que éste establece un mecanismo propio para la materia ambiental. [37]

No obstante, ciertos sectores ambientalistas han indicado que la liberalización de las inversiones y la apertura comercial pueden tener severos impactos sociales y ambientales. Desde una perspectiva ecológica, los problemas con la política de comercio e inversión a los que hay que poner una crítica atención son los siguientes:

- Se externalizan (no se consideran) los costos ambientales y sociales;
- Se tiende a intensificar el uso de la energía (Plan Puebla Panamá), sobre todo con combustibles fósiles;
- Se sobreexplotan los recursos naturales y se daña la biodiversidad, erosionando la base de la actividad económica y social.

Estas políticas intensifican la expropiación de recursos genéticos, la destrucción de ecosistemas naturales, la degradación ambiental en sectores agropecuarios y urbanos, la desregulación ambiental y la violación de los derechos humanos individuales y colectivos de las generaciones presentes y futuras. Es por ello que garantizar una perspectiva respetuosa del medio ambiente no es cuestión de adicionar a la lógica dominante de los acuerdos comerciales cláusulas ambientales. En realidad, la perspectiva ambiental o ecológica debe llevar a cambios profundos en la estrategia económica como tal y con ello también a pensar bajo otras reglas la regulación de la economía mundial. Un verdadero desarrollo que incluya una perspectiva ecológica es incompatible con el dejar a la economía a merced de las fuerzas del mercado.[38]

Adicionalmente, el Capítulo XV incluye las regulaciones sobre los derechos de propiedad intelectual, donde se establece como una obligación del país la ratificación del Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los Fines del Procedimiento en Materia de Patentes (1980), así como el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV 1991) antes del 1 de enero del 2007, lo cual implica las patentes de formas de vida.

Es importante mencionar el hecho de que si bien es cierto, el tratado prevé el respeto de la legislación ambiental de cada país, se contempla un régimen sancionatorio por su incumplimiento.

En tal sentido, cabe la interrogante respecto a la capacidad de los países centroamericanos en cuanto su capacidad para emitir las políticas claras y eficaces para una debida aplicación de la normativa interna de protección del ambiente.

Es claro que la cooperación financiera y tecnológica que deba brindar Estados Unidas resulta de carácter trascendental, así como la capacidad de ejecución por parte de los países centroamericanos. Resulta importante agregar los análisis efectuados a la luz del proyecto de tratado por parte de juristas en materia de Derecho Ambiental.[39]

Se considera por Madrigal, que el tema ambiental es importante en la discusión de un Tratado de Libre comercio porque:

- En una región como Centroamérica donde su capital es principalmente natural, la inversión privada transnacional tiene un impacto en el uso de esos recursos naturales y sus ecosistemas;

- La seguridad nacional debe verse desde tres dimensiones: la seguridad tecnológica, la seguridad ambiental y la seguridad alimentaria;

- El desarrollo sostenible implica consideraciones económicas, sociales y ambientales, y en el caso de países subdesarrollados principalmente debe enfocar el tema de la reducción de la pobreza.

El TLC representa una oportunidad de abrir las fronteras comerciales a uno de los mayores socios comerciales, pero también representa un gran reto al adquirir dentro de sus compromisos la obligación de cumplir con la legislación ambiental, compromiso cuyo incumplimiento podría acarrear sanciones comerciales o hasta sanciones económicas. Las multas en caso de incumplimientos a la legislación laboral y ambiental podrían ser de US$ 15 millones. Las consultas técnicas en este campo serán resueltas a través del mecanismo de solución de controversias, que prevé la conformación de un panel que establecerá y fijará la multa según el tamaño y nivel de desarrollo de las economías.

El gran reto en el TLC consiste entonces en el fortalecimiento institucional de los órganos competentes en materia ambiental en Centroamérica para cumplir con la legislación ambiental.

El TLC parte del principio de que cada parte es soberana en el establecimiento de sus niveles de protección ambiental, políticas y prioridades de desarrollo ambiental. No se debe promover comercio o inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección ambiental.

Paralelo al CAFTA se ha negociado un Acuerdo en materia ambiental conocido como Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA), que incluye precisamente la cooperación en materia ambiental. Este Acuerdo de Cooperación Ambiental ha sido negociado en el contexto, pero de manera separada del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América. El borrador del ACA representa los resultados de las negociaciones emprendidas por las delegaciones representantes de los países Centroamericanos y Estados Unidos; está a la fecha sujeto a revisión y no ha sido firmado por las Partes. El objetivo principal del ACA es el de cooperar para proteger, mejorar y conservar el ambiente, incluyendo los recursos naturales, estableciendo un marco para tal cooperación entre las Partes.

Un punto especialmente importante para la Región es que no existe una definición clara en cuanto a la relación entre el Consejo de Asuntos Ambientales y la actual Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) dentro del Sistema de Integración Centroamericano (SICA). El tratado de libre Comercio fue negociado con poca participación del sector ambiental.

Todavía el CAFTA no está aprobado en los parlamentos Centroamericanos o en Estados Unidos, constituye un texto negociado sujeto a aprobación. Hay sectores sociales a favor y en contra y la variable ambiental del tratado ha sido un tema poco discutido.

6. El Tema Ambiental en Declaraciones y Resoluciones Internacionales

6.1 Declaración de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Medio Ambiente de 1992 (Declaración de Río)

El debate entre el comercio y el ambiente también fue tema de discusión en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, la cual es comúnmente conocida como la "Cumbre de la Tierra". Como resultado de esta Conferencia se adoptaron un número de instrumentos, entre ellos, tres acuerdos sin fuerza jurídica obligatoria: la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Programa 21 y la Declaración de Principios relativos a los Bosques. De ellos, desde el punto de vista del GATT, el de más interés fue el Programa 21, en el que se estableció, entre otros, que "de considerarse necesaria la adopción de medidas comerciales para hacer cumplir las políticas ambientales, deben aplicarse ciertos principios y normas.

Estos pueden incluir, entre otros, el principio de la no-discriminación; el principio según el cual la medida comercial que se decida adoptar no debe restringir el comercio más de lo necesario para el logro de los objetivos; la obligación de garantizar la transparencia en el uso de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente y de notificar debidamente las reglamentaciones nacionales; y la necesidad de considerar las condiciones especiales y las necesidades de desarrollo de los países en desarrollo a medida que éstos avanzan hacia el logro de los objetivos ambientales convenidos a nivel internacional".

Además, se estableció que los Estados debían "velar porque las reglamentaciones y normas relacionadas con el medio ambiente, incluidas las normas de salud y de seguridad, no constituyan un medio de discriminación arbitraria o injustificable o una restricción encubierta del comercio" y "evitar las medidas unilaterales para hacer frente a los problemas ambientales que escapan a la jurisdicción del país importador".[40]

6.2 Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo)

Se plantearon bastantes expectativas importantes para la Cumbre en materia de comercio y ambiente. En efecto, algunas organizaciones indicaron que si no se altera el actual marco de reglas y prácticas de comercio internacional, quedará intacto un sistema que está fundamentalmente llevando al fracaso a los pobres del Planeta y destruyendo los recursos naturales.

Era de importancia que la Declaración Política de Johannesburgo reconociera que las reglas ambientales no deben estar subordinadas a las comerciales y la paralización total de las actuales negociaciones en el seno de la OMC, para una mayor liberalización del comercio mundial.[41]

Los acuerdos de la Cumbre de Johannesburgo se reducen a una Declaración Política y a un Plan de Acción, sobre la reducción del número de personas en el mundo que no tienen acceso al agua potable, la biodiversidad y los recursos pesqueros, y sin objetivos para promover las energías renovables. El hecho más positivo es el anuncio de la ratificación del Protocolo de Kyoto por varios países, por lo que éste finalmente ha entrado en vigencia, dejando aún más aislado a EE.UU.

Dentro de los principios adoptados en la Declaración de Río, y que han servido de marco de referencia a las discusiones siguientes que se han suscitado sobre el tema, de gran importancia es, entre otros, el principio 12, el cual dispone, en lo que interesa, que "las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional", y que "se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador"; y el principio 7, en el que se plasma la "responsabilidad común pero diferenciada" de los Estados en la resolución de los problemas ambientales de naturaleza mundial.

Pero el hecho más significativo desde la Cumbre de Río es la creación de la Organización Mundial de Comercio (1994) y la aceleración de la globalización económica, eliminando las trabas al comercio mundial de mercancías y servicios, sin consideración por la degradación ambiental, las crecientes desigualdades y la destrucción de empleos en las economías del Tercer Mundo. Uno de los objetivos de la Cumbre de Johannesburgo era la ratificación de varios tratados internacionales: Protocolo de Kyoto, Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, el Tratado Internacional sobre Recursos Genéticos de Plantas para la Alimentación y la Agricultura, el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos y Persistentes (COP), el Convenio de Rótterdam sobre consentimiento previo informado antes de exportar ciertos productos químicos peligrosos y plaguicidas, el acuerdo de la ONU sobre recursos pesqueros que incluye varios planes de la FAO, el Convenio de Basilea sobre el transporte de residuos tóxicos y el Convenio europeo de Aarhus sobre el acceso a la información, que debería globalizarse.

En general, los intentos para impulsar el desarrollo humano y para detener la degradación del medio ambiente, no han sido eficaces durante la pasada década. Los escasos recursos, la falta de voluntad política, un acercamiento fragmentado y no coordinado, y los continuos modelos derrochadores de producción y de consumo, han frustrado los esfuerzos de poner en ejecución el desarrollo sostenible, o el desarrollo equilibrado entre las necesidades económicas y sociales de la población, y la capacidad de los recursos terrestres y de los ecosistemas para resolver necesidades presentes y futuras. La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) ha disminuido de 58.300 millones de dólares corrientes en 1992, a 53.100 millones en el año 2000. La AOD, en proporción al Producto Interior Bruto (PIB) de los países de la OCDE, bajó del 0,35% en 1992, al 0,22% en el año 2000.[42]

7. Plan Puebla-Panamá[43]

El Plan Puebla Panamá es una propuesta de los ocho países mesoamericanos para fortalecer la integración regional e impulsar los proyectos de desarrollo social y económico en los estados del Sur-Sureste de México y el Istmo Centroamericano.[44] Participan en el PPP Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, y los nueve estados del Sur-Sureste de México, Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

El PPP fue lanzado el 15 de junio de 2001, y esta compuesto por ocho iniciativas que abarcan distintas áreas de cooperación. Bajo cada una de las ocho iniciativas se enmarcan diversos

proyectos de carácter regional. Los proyectos del PPP están acompañados por un programa de información, consulta y participación. En su evolución, el PPP ha ido incorporando nuevas áreas de colaboración, como el desarrollo rural y el apoyo a las comunidades indígenas.

El objetivo del Plan Puebla-Panamá es potenciar la riqueza humana y ecológica de la Región Mesoamericana, dentro de un marco de desarrollo sostenible que respete la diversidad cultural y étnica. Por ello, se plantea una estrategia integral para la región que ampara un conjunto de iniciativas y proyectos mesoamericanos.

Esta estrategia no solo apunta a los esfuerzos de integración de Centroamérica, sino que los fortalece al incluir al Sur-Sureste de México dentro del concepto de Región Mesoamericana. Es una visión renovada de la integración mediante la ampliación de su ámbito geográfico a una región que comparte características y desafíos en el terreno de su desarrollo humano sostenible. Esta estrategia reconoce también los logros alcanzados por la Región en materia de cooperación y vinculación, por ello, se inscribe en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla Gutiérrez.

La estrategia del Plan Puebla-Panamá parte del reconocimiento de las múltiples interrelaciones que definen a la Región Mesoamericana. Mediante un enfoque articulado, estas interconexiones pueden potenciar un cambio estructural que retome los desafíos del pasado y del presente y los proyecte hacia un futuro compartido por los pueblos de la región. A su vez, la estrategia se compone de un conjunto de iniciativas y sus proyectos que tienen un propósito doble: por un lado, promover la integración y, por el otro, fomentar el diálogo de autoridades y sociedad civil que consolide la visión compartida del desarrollo social y económico.

Las iniciativas que se identifican para impulsar el desarrollo sostenible -tanto en términos sociales como económicos y de medio ambiente- vienen a complementar los esfuerzos tradicionales que en materia de cooperación y colaboración se han venido llevando a cabo entre México y Centroamérica en el marco del Acuerdo de Tuxtla desde 1991. Así, en un sentido, los proyectos del Plan Puebla-Panamá que aquí se identifican para promover el desarrollo de la región Mesoamericana vienen a abrir una nueva etapa en el diálogo y trabajo conjunto para superar las condiciones de pobreza y elevar el bienestar socioeconómico de las poblaciones de Mesoamérica.

Los ocho países participantes en el Plan Puebla-Panamá (PPP) adoptaron la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (IMDS) como un marco programático estratégico y transversal para asegurar que todos los proyectos, programas e iniciativas del PPP incorporen prácticas de gestión ambiental adecuadas y promuevan la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales.

En este sentido la IMDS es una iniciativa de programas y acciones a corto, mediano y largo plazo, conducentes a la promoción de la sostenibilidad económica, social, ambiental y cultural de la sociedad. La IMDS presta especial atención al desarrollo de normas y procedimientos acordados regionalmente para la aplicación de evaluaciones de impacto ambiental estratégicas en el PPP, que permitirán a los países participantes diseñar con anticipación planes de gestión y mitigación ambiental adecuados, lograr efectos sinérgicos entre proyectos y asegurar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas del PPP podrán realizarse con la asesoría de una entidad internacional competente en coordinación con el Comité Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental de la CCAD y las áreas pertinentes de la SEMARNAT. (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México).

El objetivo de la iniciativa es contribuir a dinamizar el intercambio comercial en la región mesoamericana y aumentar los niveles de competitividad del sector productivo, mediante acciones conducentes a reducir los costos del comercio intra-regional, especialmente aquellos de naturaleza logística y financiera, promoviendo, paralelamente, el encadenamiento de las pequeñas y medianas empresas (PYME) a los procesos de regionalización y de acceso a los mercados internacionales.

La iniciativa incluye acciones que buscan reducir el costo y tiempo de las transacciones transfronterizas, con el fin de facilitar el intercambio intra-regional y promover un uso más competitivo de la infraestructura de exportación.

Asimismo, incluye proyectos orientados a facilitar y ampliar el comercio de la región mediante la armonización de los distintos cuerpos normativos que regulan el comercio exterior, en particular: las normas de origen y normas técnicas, y la aplicación y armonización de normas fito y zoosanitarias. La iniciativa intenta también promover el desarrollo de las PYMEs. Por último, incluye el inicio de acciones tendientes a una mayor integración financiera que permita obtener los beneficios de economías de escala y mejores condiciones de financiamiento a los sectores productivos. En definitiva, la iniciativa procura incrementar la competitividad de Mesoamérica mediante un conjunto de acciones regionales que facilitan el comercio de bienes e introduce la discusión sobre la integración financiera. Complementa así los proyectos de infraestructura, que también están orientados a mejorar aspectos clave de la competitividad, energía, vial y telecomunicaciones, para crear condiciones idóneas para facilitar el tránsito de mercancías y personas en carreteras mejoradas.

El diseño de los proyectos de esta Iniciativa ha sido posible gracias a la participación de varias organizaciones regionales, incluyendo SIECA en el proyecto de normas de origen, normas técnicas, modernización de aduanas y puestos fronterizos; OIRSA en el desarrollo del proyecto de Normas Fito y Zoosanitarias; INCAE en el tema de PYME, y el Consejo Monetario Centroamericano y el Consejo de Superintendentes de Bancos de América Central, Panamá y la República Dominicana para el proyecto de Cooperación Regional en el Área Financiera.[45]

A pesar de los posibles beneficios del PPP existen grupos Sociales opuestos a esta iniciativa y la consideran como una amenaza con toda o ninguna Participación de grupos sociales.

Consideraciones Finales

Tras el análisis efectuado, cabe manifestar que hoy en día resulta muy difícil sustraerse de las dinámicas económicas mundiales. Es evidente que nuestras condiciones de vida están cada vez más determinadas por las reglas del Comercio Internacional, a través de lazos visibles e invisibles que indirectamente trasladan sus efectos desde los mercados internacionales hasta nuestra cotidianeidad.

En este contexto, el comercio y la inversión aparecen como un binomio fundamental, que podría constituirse en un instrumento para el desarrollo justo y sostenible sólo en la medida en que se conciba como instrumentos y componentes de una estrategia de inversión externa, basada en la planificación nacional de desarrollo.

Dentro de esa relación de comercio e inversión, ha surgido el tema ambiental como elemento fundamental para el logro de un desarrollo económico y social de los países.

No obstante, dentro del contexto de la Organización Mundial de Comercio, tal aspecto se encuentra en discusión y definición pues se evidencia la existencia de posiciones encontradas en cuanto al papel de la protección del ambiente dentro de las relaciones económicas internacionales.

Unos sectores han aducido que la inclusión del tema ambiental implica impedir el desarrollo de la productividad generándose desventajas competitivas para efectos de la libre competencia. Mientras tanto otros aducen que el libre comercio implicará un uso indiscriminado de los recursos naturales con la consiguiente degradación del ambiente.

A la luz del estado de las negociaciones del ALCA, el tema ambiental se ha eludido manifiestamente, toda vez que los países latinoamericanos con economías más fuertes han aducido que su inclusión implica el sustento para medidas proteccionistas y trabas al libre comercio por parte de Estados Unidos

Dentro del marco de los acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio, tanto en el NAFTA como en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá se ha incluido el tema a través de la rúbrica de un acuerdo paralelo. No así en el caso del CAFTA que resulta el primer tratado regional en que se incluye el tema ambiental dentro del texto del tratado.

Para Centroamérica el CAFTA se está a la espera de la eventual aprobación del tratado en los Parlamentos. Sin embargo, en el tema ambiental será necesario la implementación de una política nacional tendiente a ejecutar y modernizar la legislación ambiental existente, con el fin de garantizar su eficacia y así evitar que un país sea acusado de incumplimiento de la legislación ambiental nacional, pasando a un conflicto en que sistema de multas propuesto podría ser contraproducente.

Para lo anterior, es indispensable la aplicación del Principio de Cooperación Ambiental para que a través de medios financieros y tecnológicos, el país pueda aplicar a cabalidad la normativa ambiental vigente.

Citas Bibliográficas Capítulo XIV

1 Los vínculos entre comercio y ambiente empezaron a ser un tema de relevancia a principios de los noventa, principalmente, porque durante esta década surgieron nuevas interpretaciones sobre el contenido de las disposiciones ambientales en el seno del GATT-OMC. En los comienzos del GATT la preocupación ambiental, no existía en los términos en que se ha abordado en las últimas décadas del siglo XX. Fue hasta en el Acta de Marrakesh que se planteó el objetivo de desarrollo sostenible y conservación ambiental, lo cual abrió la puerta para que, por primera vez, se consideraran aspectos ambientales dentro de acuerdos comerciales. Gitli, E., Murillo, C., *Una perspectiva latinoamericana del modelo del TLCAN en materia de comercio y ambiente*, CINPE, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2000.

2 Véase: Arguedas, I., Lizano, M., *Mandatos del Comité de Comercio y Medio Ambiente. Perspectivas para la Reunión Ministerial de Singapur*, Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica, 1996.

3 *Ibid.*

4 Véase en: http://www.wto.org/spanish/themes

5 En dicho acuerdo se dice que los Miembros de la OMC reconocen: "que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recurso mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico."

6 La OMC representa un punto crucial en el proceso de crear un orden económico auténticamente mundial. Debido a que establece un conjunto muy completo de reglas que se dirigen a guiar todos los aspectos de la actividad económica global, la OMC ejercerá sin duda una profunda influencia sobre el curso futuro de los asuntos humanos. (Véase: *La Organización Mundial del Comercio. La nueva Constitución del Mundo al Desnudo*, http://www.fortunecity.net/arcoiris/zen/html).

7 Govaere Vicarioli, V., *Sistemas Multinacionales de Comercio GATT-OMC*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2000.

8 Véase: *Comercio y Ambiente. Hacia una verdadera agenda centroamericana*. Texto disponible en: www.iucn.org/places/ora/pdfs/convenio.pdf

9 Las actividades de la OMC con respecto al comercio y al medio ambiente se han encomendado principalmente a un órgano permanente, el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA). Los debates sobre las repercusiones que tienen en el comercio las medidas que adoptan los países con fines ambientales se verifican en ese comité; también se sostienen en los comités instituidos en virtud de los acuerdos conexos de la OMC antes mencionados. En las secciones que figuran a continuación se describen brevemente las cuestiones comerciales que se han abordado a la luz de la normativa de la OMC. Esas cuestiones son: Las medidas ambientales que tienen efectos importantes en el comercio, y las disposiciones de la normativa de la OMC sobre: – El uso de procesos y métodos de producción y la reglamentación ambiental; – Las prescripciones en materia de embalaje; – El etiquetado adaptado a las normas ambientales; – Los impuestos al consumo y otros gravámenes percibidos con fines ambientales; Las disposiciones sobre comercio de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente. Las ventajas ambientales de la liberalización del comercio ambientales; Las disposiciones sobre comercio de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente. Las ventajas ambientales de la liberalización del comercio (*Comercio y Medio Ambiente. La Evolución de las Tendencias Mundiales*. Ver: http://www.medioambiente.gov.ar).

10 Véase Real, G., *Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina*, España, 2000, pp. 40-45.

11 Sobre el particular ver Aguilar, G., "Derechos de Propiedad Intelectual y Acceso a recursos Genéticos y Conocimiento Tradicional", *Comercio y Medio Ambiente en América Latina*, Programa de Naciones Unidad para el Medio Ambiente, Red de Formación Ambiental, México D.F., 2001.

12 El artículo establece que: "a reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:
b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales.
g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales."

13 Von Moltke, K., Trade and the Environmental. The linkages and the politics, Canberra. 1999. Citado por Gitli E., Murillo, C., *Una Perspectiva Latinoamericana del Modelo del TLCAN en materia de comercio y ambiente*, CINPE/ UNA, Heredia, Costa Rica, 2000

14 El tema ambiental lleva varios años de presencia en los procesos de integración regional. La protección ambiental ha sido, por ejemplo especialmente importante para aquellos países que poseen extensas fronteras que se ven amenazadas por la contaminación transfronteriza. En la actualidad, negociar niveles de protección ambiental común se ha convertido en una estrategia de desarrollo económico y social. Aunque con matices, no hay duda de que la atención política que el tema despierta va en aumento, en especial en las negociaciones entre

bloques comerciales, como las que se desarrollan entre el TLCAN y terceros países que aspiran a integrar el bloque, y en las futuras negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea (el Plan de Acción que resultó de la cumbre de mandatarios de América Latina y la Unión Europea incluye importantes apartados sobre la temática ambiental). (Véase: "Comercio y Medio Ambiente en los Acuerdos Regionales", *Revista Puentes Entre el Comercio y Desarrollo Sostenible*, vol. II, no. I, Junio-Julio- Agosto, 1999).

15 La integración de la protección ambiental en estos acuerdos se ha producido principalmente en aquellos dominados por países industrializados (UE, TLCAN). En el marco de estos se ejecutan ya programas de desarrollo y proyectos que van más allá de la política de información o que aplican instrumentos de política más sofisticados. Los instrumentos relacionados con el comercio que requieren mayor coordinación, como el ecoetiquetado o las auditorías, se aplican también en acuerdos dominados por países industrializados. En otros acuerdos, estos instrumentos están todavía siendo analizados. (En Altamann, J., "Experiencias de Cooperación Ambiental en Acuerdos de Integración Regional", *Revista Puentes Entre el Comercio y Desarrollo Sostenible*, vol. II, no. I., Junio-Julio-Agosto, 1999).

16 "Entre las muchas incógnitas que las relaciones entre el comercio internacional y el medio ambiente presenta, hay una certeza que emerge con fuerza: es cada vez más difícil sostener posiciones sólo reactivas frente al tema, y cada vez más clara la necesidad de asumir una actitud proactiva en la discusión multilateral. Esto no responde a la pregunta sobre la conveniencia de establecer vínculos formales en los regímenes comerciales con las cuestiones ambientales. Más bien plantea otras cuestiones previas: ¿están estos países preparados para la discusión?¿En qué medida han analizado e interiorizado el tema? ¿Qué suerte pueden correr las preocupaciones ambientales en las negociaciones en un foro comercial si no hay una clara comprensión de los intereses que se deben perseguir y las implicancias de la vinculación o desvinculación formal entre comercio y medio ambiente? Las respuestas a estos interrogantes aún no están claras, y son claves a la hora de juzgar sobre la integración de lo ambiental en el marco de las próximas negociaciones multilaterales – aspiración que EE.UU., la UE, Japón y otros países manifiestan cada vez con más énfasis." *(Puentes Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible, Op. cit.).*

17 Gitli, E., Murillo, C., *Op. cit.*

18 *Puentes Entre el Comercio y el Medio Ambiente, Op. cit.*

19 Artículo 108G Acuerdo de Cartagena.

20 Artículo 3. Acuerdo de Cartagena.

21 *Puentes Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible, Op. cit.*

22 Ver Aguilar G., *Comercio y Medio Ambiente en Centroamérica*. Documento presentado en la reunión PNUMA, sobre Comercio y Ambiente en America Latina, Programa de Naciones para el Medio Ambiente, México, 2001.

23 Ver USIA, *Perspectivas Económicas*, marzo del 1998. Disponible en:
http://usinfo.state.gov/journals/ites/0398/ijes/ejsubreg.htm

24 Ver artículo 3 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Octubre, 1993.

25 En Centroamérica se concentra aproximadamente el 7% de la biodiversidad de la Tierra, el 38% de sus territorio está cubierto por bosques y hay un potencial de más de 30.000 megavatios en energía renovable. Estos primeros datos dejan entrever que el medio ambiente es uno de los factores competitivos más importantes de la región. Véase: Comercio y Ambiente. Hacia una verdadera agenda centroamericana. Disponible en:

www.iucn.org/places/horma/pdfs/convenio.pdf.

26 Puentes Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible, Op. cit.

27 Tras 10 años de vigencia del tratado, el Banco Mundial ha concluido en lo siguiente: La conclusión principal del informe sobre el TLCAN es que el tratado ha acercado a México a los niveles de desarrollo de sus socios comerciales. La investigación sugiere, por ejemplo, que las exportaciones globales de México hubiesen sido alrededor de 25% menores y la inversión extranjera directa (IED) 40% menor sin el TLCAN. Así mismo, la transferencia tecnológica desde los EE.UU. a México se aceleró a tal punto que el tiempo requerido para la adopción de nueva tecnología se redujo a la mitad del que tomaba antes del TLC. Probablemente también contribuyó a la moderada reducción de la pobreza y a la generación de empleos y mejora de su calidad. En conjunto, el estudio sugiere que el ingreso por habitante en México hubiese sido entre 4 y 5% menor a fines del 2002 si no se hubiera implementado el acuerdo. No obstante, el TLCAN por si solo no basta para asegurar la convergencia económica entre los países y regiones de América del Norte. Esto refleja tanto las limitaciones en el diseño del TLCAN como, de modo más importante, la necesidad de reformas internas aún pendientes. Véase: Lederman, D., *Las Lecciones del TLCAN para los países de América Latina y el Caribe*, Banco Mundial, 2003. Texto disponible en:
http://www.worldbank.org/lac/lac.nsf

28 González, A.K., "Comercio y Medio Ambiente en el TLCAN. Crónica de una Negociación", *Revista Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible*, vol. II, No. I, Junio-Julio-Agosto, 1999.

30 El Secretariado de la CCA recomienda expediente de hechos para la Petición de el Proyecto "El Boludo". Ver en: http://www.cec.org/citizen

29 Gilti, E., Murillo, C., *Op. cit.*

31 "Desestima la CCA la petición revisada de Notario Power Generation." Ver: http://www.cec.org/citizen

32 Gilti, E., Murillo, C., *Op. cit.*

33 *Ibid.*

34 Segura Bonilla, O., Moreno Díaz, M.L. (comp.), *Políticas Económicas para el Comercio y el Ambiente*, Centro Internacional de Política Económica, Universidad Nacional, Editorial Porvenir, San José, Costa Rica. 2002.

35 Dentro de la visión de Costa Rica, se considera relevante que este acuerdo contenga un compromiso único de las Partes que permita alcanzar el mayor nivel de ambición posible tomando en cuenta las necesidades de las economías pequeñas y las diferencias en los niveles de desarrollo. Adicionalmente, se pretende que el acuerdo permita facilitar la integración a través de instrumentos apropiados. (Ver: Llobet Iglesias, G., *VIII Reunión Ministerial del ALCA-Perspectivas*, Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica, 2003. Disponible en: http://www.comex.go.cr./difusion/ciclo/default/asp

36 *Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de la República de Costa Rica, República de El Salvador, República de Guatemala, República de Honduras, República de Nicaragua y los Estados Unidos de América: Documento Explicativo*, Ministerio de Comercio Exterior, COMEX, San José, Costa Rica, 2004.

37 Revista Puentes entre Comercio y Medio Ambiente, vol. 5, no. 1, Enero-Febrero, 2004.

38 Mora Chinchilla, H., *Quince dudas razonables del TLC Centroamérica-EEUU y la posición nacional*. Disponible en: http://www.oneworld.net/external/url

39 Madrigal Cordero, P., Conferencia "Tratado de Libre Comercio y Ambiente". En mesa redonda organizada por la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica, efectuada en el Colegio de Abogados de Costa Rica, 25 de marzo del 2004.

40 Arguedas, I., Lizano, M., *Op. cit*.

41 Demandas del Foro Social para la Sostenibilidad ante la Cumbre de Johannesburgo de 2002. Disponible en: http://www.supercable.es/johan/htm.

42 Santamarta, J., *Balance de la Cumbre de Johannesburgo*. Disponible en: http://www.alainet.org/active/showtext.

43 Véase: http://www.iadb.org./ppp/project/commerce/asp

44 Además de las reformas jurídicas e institucionales, el Plan Puebla Panamá incluye un fuerte componente de inversión en infraestructura de transporte, como elemento estratégico que permitiría mejorar los enlaces con los mercados del TLCAN y la Unión Europea, y a la vez, reducir los costes y por esta vía ganar competitividad. Uno de los componentes del Plan propone establecer un sistema integrado de transporte (terrestre, ferroviario, aéreo y marítimo), trazando ejes carreteros que vinculen los centros de abastecimientos con los nodos (ciudades de ensamblaje) y los puntos de exportación. También contempla inversiones hidro-agrícola (obras de irrigación hasta por 700 mil hectáreas: palma africana, convenios de bio-prospección, la diversidad biológica). Véase: Moreno, R., *El Plan Puebla Panamá: Una pieza en el Rompecabezas del Área de Libre Comercio de las Américas*. Texto disponible en: http://www.ciepac.org

45 Véase: http://www.iadb.org./ppp/project/commerce/asp-

Capítulo XV

Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

Introducción

En los comienzos de la vida sobre la tierra, el ser humano hacía uso de las diferentes especies para su subsistencia, entre ellos, alimentación, trabajo, recreación, transporte, abrigo, sin ir más allá de cubrir y responder a sus necesidades, lo que permitió que los ecosistemas se mantuvieran dentro de un equilibrio constante.

El aumento de la población acaecida en los últimos siglos, la revolución industrial y el avance científico-tecnológico propiciaron la apertura de nuevos mercados, entre otros, alimentarios y vehiculares, con lo cual se garantizaba la estabilidad social en el campo alimentario, en el vestido, en la vivienda, en el transporte, en el trabajo, y en la salud. Sin embargo, estas innovaciones mientras que beneficiaron el desarrollo humano, propiciaron una mayor extracción de materia prima de los ecosistemas naturales, provocando grandes desajustes en el equilibrio ambiental.

La naturaleza es sabia. Esta se encarga de mantener el equilibrio necesario entre la materia y la energía, pero el ser humano se ha extralimitado en la utilización de la materia prevista por la naturaleza, provocando liberación de energía más rápido de la que la naturaleza puede transformar; al eliminar materia del ecosistema, el consumo de energía es menor, lo cual conlleva a depósitos naturales nocivos para el ser humano.

La biodiversidad no ha escapado al abuso indiscriminado del ser humano, provocando serios problemas en las cadenas alimentarias, en la salud y consecuentemente en el resto de los ecosistemas; de allí que existen inundaciones, crecientes desiertos, efecto invernadero, salinización y contaminación de las aguas; lo cual ha desencadenado un aumento de enfermedades, inseguridad alimentaria y, consecuentemente, pobreza.

CITES nace como un producto de la preocupación de los Estados por regular el trato indiscriminado del cual son objeto ciertas especies de fauna y flora silvestres, no sólo para el consumo interno de los países, sino las que han sido utilizadas en el comercio internacional, buscando la manera de controlar la exportación e importación de ciertas especies, con miras de regular la estabilidad en la biodiversidad y por ende de los ecosistemas.

1. Génesis de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

En el año 1960, algunos países preocupados por el trasiego internacional de las especies silvestres proyectaron la idea de elaborar una Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. La materia era totalmente novedosa, motivando el debate internacional sobre la reglamentación del comercio de vida silvestre en favor de la conservación de la flora y la fauna.

Se buscaba crear un acuerdo internacional cuyo objetivo específico fuera velar por que el comercio internacional no se transformara en un peligro para la supervivencia de especímenes de animales y plantas silvestres. Estudios habían reflejado el riesgo de extinción de algunas especies simbólicas, entre ellas, el elefante y el tigre, para citar algunos ejemplos.

Anualmente, el comercio internacional de especies silvestres moviliza miles de dólares y afecta a un gran número de animales y plantas. La actividad comercial comprende desde una planta viva y un animal hasta productos derivados, como productos alimenticios, artículos de cuero de animales exóticos, instrumentos fabricados con madera y materias primas para medicinas. Los niveles de explotación de algunos animales y plantas son elevados y, unidos a la destrucción de los hábitat, provocan una merma considerable en las poblaciones.

Muchas especies objeto del comercio no se encuentran en peligro de extinción; la existencia del acuerdo garantiza la sostenibilidad del recurso. CITES sólo es posible dentro de un marco de cooperación. Para lograr ello, el objetivo trazado comprende diversos grados de protección; en la actualidad incluye más de 30.000 especies de animales y plantas cubiertas, ya sea que se comercialice como especímenes vivos o como derivados (por ejemplo, abrigos de piel o hierbas disecadas).

En 1963, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) organizó una Asamblea, en donde los miembros optaron por analizar y adoptar medidas con el objeto de estudiar el peligro que corrían las especies silvestres involucradas en el comercio internacional. Es allí donde se dicta una resolución que sirve de fundamento para la redacción de CITES. El texto de la Convención es acordado por 80 países el 3 de marzo de 1973, en Washington, entrando en vigor el 1 de julio de 1975.

CITES se organiza dentro de un marco de respeto a la soberanía nacional. La Convención señala que cada una de las Partes contratantes debe promulgar y aplicar legislación nacional, garantizando con ello la aplicación a escala nacional de CITES. Por su trascendencia, esta Convención ha sido por muchos años un acuerdo ambiental de los más importantes, contando en la actualidad con más de 160 partes contratantes.

2. Estructura

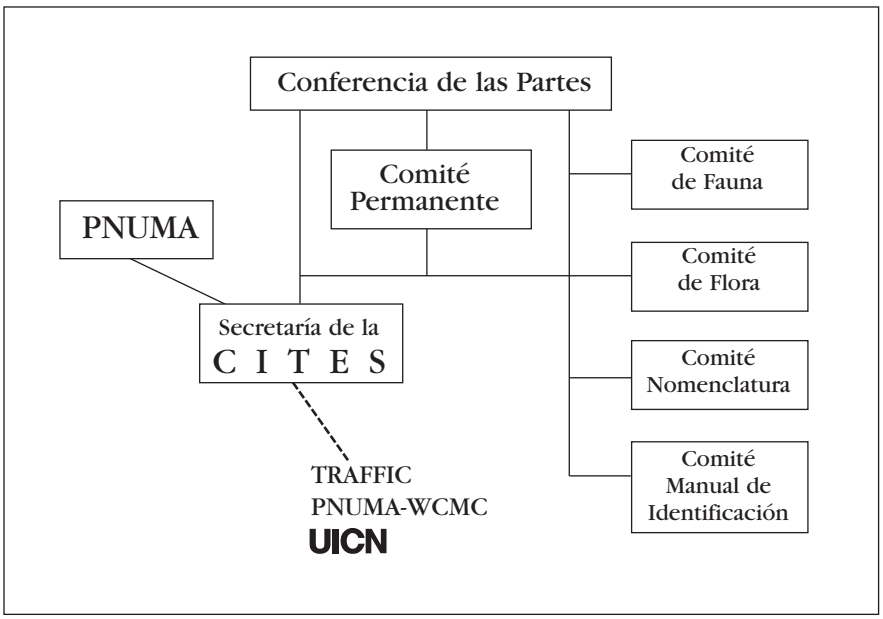
Es un instrumento internacional cuya finalidad es inducir a las Partes contratantes a cumplir y acatar políticas que beneficien la estabilidad de los ecosistemas y no permitir que se extingan

especies lo que podría causar un desequilibrio ambiental irreversible. CITES consolida su objetivo, al someter especímenes de determinadas especies a ciertos controles que regulan el comercio internacional entre las Partes.

Así, toda importación, exportación, reexportación o las especies procedentes del mar que estén amparadas por la Convención, sólo podrán realizarse siempre y cuando, estén autorizadas y amparadas por la correspondiente documentación.

Puede decirse que CITES tiene una estructura formal y otra funcional, en donde convergen las ideas de las partes, sus compromisos, responsabilidades y derechos, mismo que se encuentra dividido en apéndices de especies silvestres protegidas.

2.1 Estructura Formal



Fuente: CITES, 2004.

Como se puede observar en el Organigrama, CITES está constituida por siete órganos: una Conferencia de las Partes, que involucra a todos aquellos países que ratificaron o se adhirieron a la Convención, (hasta el momento 165 países).[1] La Conferencia de las Partes es el órgano supremo de la Convención, que se reúne cada dos años y medio y es asistida por una serie de comités permanentes, que desempeñan un papel importante entre las reuniones de la Conferencia.

Los Comités son el Comité Permanente, el Comité de Fauna, el Comité de Flora, el Comité de Nomenclatura y el Comité del Manual de Identificación. El Comité Permanente es el órgano encargado de trazar las directrices y líneas generales de funcionamiento de la Secretaría, en lo concerniente a la aplicación de la Convención, así como de supervisar, en nombre de las Partes, la elaboración y la ejecución del presupuesto de la Secretaría y de coordinar a los demás comités. Suele reunirse al menos una vez al año.

Los Comités de Flora y de Fauna se reúnen una vez al año, tienen el mandato de asesorar y orientar a todos los órganos de la Convención, sobre todo en los aspectos relativos al comercio internacional de las especies incluidas en los Apéndices; establecer listas de los taxones incluidos en el Apéndice II que parecen ser objeto de un comercio significativo; realizar estudios periódicos de las especies incluidas en los Apéndices y redactar proyectos de resolución para someterlos a consideración de la Conferencia de las Partes.

Cada Parte contratante de la Convención debe designar uno o varios órganos de gestión responsables de expedir permisos y certificados, que contarán con el asesoramiento de una o varias autoridades científicas designadas a tal efecto.

El PNUMA un órgano especializado del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, está en relación directa con la Secretaría y cumplen un rol de asesor.

2.2 Estructura Funcional

La descrita estructura formal es la que hace que CITES funcione. Sin embargo, se implementa por medio de una estructura funcional conocida como Apéndices. Los Apéndices son listas de diferentes especies de flora y fauna y se ubican en niveles diferentes según la necesidad de protección que ameritan, ubicando las especies en grados de mayor a menor, de acuerdo con la amenaza de extinción. Es importante destacar que las listas de la Convención no implican que todas las especies estén en peligro de extinción, sino que sirven como parámetro de referencia para verificar si, en algún momento, alguna especie se acerca a esos índices de peligro, en función de lo cual se pueden tomar mediadas preventivas y precautorias para evitar la extinción de tal especie.

2.2.1 Apéndice I

En este Apéndice se ubican todas aquellas especies con el mayor grado de peligro de extinción; es decir aquellas que corren un riesgo superior al permitirse el comercio interno e internacional, para lo cual es necesario prevenir la estancia de esas especies dentro de su ecosistema natural. Sin el comercio local o internacional se evita el desplazamiento de estas especies de su hábitat natural hacia otros exóticos o elaborados. Ello les da mayor seguridad de reproducción y persistencia. Existen excepciones, toda vez que se le permite a la ciencia y la técnica utilizar la especies con finalidades científicas y técnicas en beneficio de su estabilidad y la del resto del ecosistema.[2] El consentimiento comercial debe estar expreso en un permiso de importación, de exportación o reexportación, otorgado y verificado por autoridades administrativas y científicas tanto de los Estados exportadores, reexportadores, así como por los estados importadores, los que deben dar fe que la supervivencia, sanidad, acondicionamiento y transporte de las especies, se encuentran dentro de los parámetros permitidos,[3] siempre y cuando no sean para utilizarlas en el comercio. Las partes siguiendo el orden adoptado por la Convención, pueden incluir cualquier especie dentro de este marco instrumental.

2.2.2 Apéndice II

En un segundo orden, se encuentran ubicadas todas aquellas especies silvestres que en ese momento no corren ningún peligro de extinción. En este supuesto, la exportación se puede

realizar por medio de un permiso y la reexportación por medio de un certificado. Para importar no es preciso contar con un permiso, pero no es posible realizar tal acción si las especies a introducir no cuentan con los respectivos permisos de exportación o los certificados de reexportación de las Partes contratantes donde tienen origen los especimenes.

El trato respecto a la concesión de permisos o certificados es ágil. Con sólo demostrar a las autoridades competentes que el trasiego de las especies cumple los requerimientos y condiciones de supervivencia éstas manifiestan su conformidad otorgando la autorización. En particular se debe demostrar, que el comercio no será perjudicial para la supervivencia de las especies en el medio silvestre.[4]

Las especificaciones técnicas y administrativas son iguales que las aplicadas en el Apéndice I, salvo el monitoreo que debe seguirse por las autoridades científicas de las Partes, para verificar constantemente cuando una especie refleja el peligro eminente de extinguirse, obligando así a conservar la especie en su hábitat originario y así mantenerla dentro de los márgenes numéricos de supervivencia;[5] si se permite una declinación mayor, esto obligaría a introducir la especie en el Apéndice inmediato superior, corriendo un mayor riesgo de desaparición. Por ello la finalidad es que la especie pierda los márgenes de peligro y se acerque al ítem menor y, poder disponer comercialmente de esas especies de una forma menos riesgosa.

2.2.3 Apéndice III

Este Apéndice está supeditado a la voluntad de alguna de las Partes. Si un Estado internamente ya ha reglamentado el comercio y está previniendo o regulando la explotación de una especie, para ello necesita de la cooperación de las demás Partes respecto al comercio internacional. Así las partes contratantes pueden solicitar a la Secretaría de la Convención que la especie por ellos determinada, sea agregada a la lista del Apéndice III,[6] implementando así una cooperación mutua. De esta manera, se previene además la presentación del certificado de origen y el permiso de exportación del Estado de origen de la especie. En casos de reexportación de una especie que ha sufrido modificación, el Estado modificante debe expedir una certificación de dicha calidad;[7] ello además permite, que cuando crean necesario, de la misma manera que la inscribieron, procedan a retirarla de la lista. Los requisitos para lograr una autorización del comercio internacional de especies incluidas en este Apéndice, se encuentran determinados en el artículo V de la Convención.

Las formalidades y requisitos que se deben aplicar al comercio internacional de especies silvestres protegidas contra la extinción se determinan en el artículo VI. Es importante agregar que en los Apéndices I-II solo la Conferencia de las Partes tiene la potestad de suprimir, agregar o trasladar a otro Apéndice especies silvestres enlistadas, lo cual puede hacer mediante votación en reuniones ordinarias o mediante un procedimiento por correspondencia.[8]

Es importante destacar que a la hora de calificar su inclusión en los listados, las Partes tienen la facultad de incluir anotaciones sobre ciertos aspectos de las especies que figuran en los Apéndices I y II, así como formular reservas sobre la inclusión de una especie en el Apéndice respectivo, para que se le mantenga fuera de las regulaciones del comercio.[9]

Las poblaciones aisladas de una especie pueden requerir distintas medidas de conservación y estar incluidas en Apéndices diferentes, por ejemplo, las poblaciones de lobos de Bhután,

India, Nepal y Pakistán, están incluidas en el Apéndice I, mientras que las demás poblaciones están incluidas en el Apéndice II. Estas especificaciones pueden señalarse al lado del nombre de la especie o en la sección relativa a la interpretación.

2.3 La Secretaría

Las Naciones Unidas han desarrollado programas vinculados al medio ambiente, en el caso concreto el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), órgano subsumido en el Consejo Económico y Social (ECOSOC), que está vinculado directamente con la Asamblea General de la ONU en Nueva York. El PNUMA administra la sede de la Secretaría de CITES, ubicada en Ginebra, Suiza.

Esta Secretaría debe realizar, entre otras funciones, las siguientes:[10]

a) Desempeñar una función de coordinación, asesoramiento y servicio en el funcionamiento de la Convención.

b) Actuar como depositario de los informes, las muestras de los permisos y otra información remitida por las Partes.

c) Distribuir información relevante para algunas o todas las Partes, por ejemplo, propuestas para enmendar los Apéndices, muestras de permisos, información sobre problemas de observancia, legislación nacional, material de referencia o datos sobre nuevas Partes.

d) Prestar asistencia técnica, por ejemplo, en la preparación de legislación nacional para aplicar la Convención, y en la organización de seminarios de capacitación.

e) Asistir en las comunicaciones y el control de la aplicación de la Convención para garantizar que se respeten las disposiciones.

f) Publicar nuevas ediciones de los Apéndices I, II y III, cuando haya modificaciones, e información para ayudar a identificar las especies incluidas en los Apéndices.

g) Realizar, en el marco de programas acordados, estudios científicos y técnicos eventuales sobre cuestiones que repercutan en la aplicación de la Convención.

h) Preparar informes anuales para las Partes sobre su propia labor y sobre la aplicación de la Convención.

i) Organizar reuniones de la Conferencia de las Partes y de los comités de carácter permanente con regularidad y prestar servicios a esas reuniones.

j) Formular recomendaciones sobre la aplicación de la Convención.

Es obligación de la Secretaría distribuir la información recabada y recibida a las Partes (informes y datos varios), utilizando el mecanismo de las notificaciones. La información se distribuye normalmente cada mes en los tres idiomas de trabajo de la Convención (español, francés e inglés).

La información contenida en las notificaciones versa sobre las próximas reuniones, las decisiones y recomendaciones de los comités permanentes, los aspectos de la legislación de las Partes, el anuncio de permisos o estampillas de seguridad perdidos o robados, el asesoramiento acerca de la interpretación o aplicación de la Convención, etc. Junto a estas notificaciones se distribuyen las versiones revisadas y actualizadas de los Apéndices, la lista de reservas de las Partes y las decisiones y recomendaciones de la Conferencia de las Partes. A inicio de año, la Secretaría publica una lista de las notificaciones a las Partes las que se actualizan de forma periódica en el sitio web, numeradas en orden cronológico.

3. Ordenamiento de las Especies

CITES organiza en tres niveles el ordenamiento de las especies de flora y fauna silvestres en peligro de extinción, según su grado de amenaza, de manera tal que se distinguen las que no son factibles de comercializar y las factibles de comercializar bajo ciertas reglas técnicas y administrativas. Dentro de cada Apéndice pueden incluirse especies enteras, subespecies o poblaciones que estén aisladas geográficamente, lo que corresponde a la Conferencia de las Partes al analizar la respectiva importancia y necesidad que involucra cada especie. En los listados se utilizan abreviaturas para determinar si se están enlistando especies (spp), subespecies (ssp) o poblaciones (popns) de animales.

Bajo estas premisas, se involucran unas 5.000 especies de animales y 28.000 especies de plantas; dentro de esos listados de especies puede incluirse cualquier animal o planta silvestre.[11]

4. Reservas

Toda Parte contratante de CITES puede formular una declaración unilateral en el sentido de que no estará obligada a acatar las disposiciones de la Convención en relación con el comercio de una determinada especie incluida en los Apéndices (o de una parte o derivado de una especie incluida en el Apéndice III). Estas declaraciones se denominan reservas.[12]

Para las especies incluidas en los Apéndices I o II, existen restricciones respecto de cuándo puede formularse una reserva. Pueden formularse reservas cuando un Estado se convierte en Parte de la Convención o dentro de los 90 días, después de la adopción de una enmienda a los Apéndices. Por ejemplo, si la Conferencia de las Partes acuerda transferir una especie del Apéndice II al Apéndice I, las reservas en contra de esta inclusión deben formularse dentro de los 90 días posteriores a dicha reunión.[13]

Para las especies (o partes y derivados) incluidas en el Apéndice III, un Estado puede formular una reserva en el momento en que se convierte en Parte o en cualquier momento después de esa fecha.[14]

Una Parte que haya formulado una reserva puede retirarla en cualquier momento. Mientras que la reserva esté en vigor, la Parte se considerará oficialmente como un Estado no Parte en relación con el comercio de la especie (partes o derivados).

Aunque todas las Partes tienen derecho a formular reservas, éstas pueden ocasionar problemas de aplicación. Por consiguiente, la Conferencia de las Partes aprobó la Resolución Conf. 4.25, en la que se recomienda a aquellas Partes que hayan formulado reservas en relación con la inclusión de una especie en el Apéndice I, que consideren la especie como si se tratase de una especie incluida en el Apéndice II y que incluyan información sobre el comercio de dichas especies en sus informes anuales.

La Secretaría propicia listados de las partes por orden alfabético, por orden cronológico de aceptación del Instrumento y por orden cronológico de enmiendas aceptadas. Aunque ello no interfiere con los derechos y deberes de las partes, ayuda a mantener controles cronológicos pormenorizados de la aceptación, adhesión, enmiendas y reservas a la Convención.

Contactos Nacionales

Cada parte tiene que nombrar uno o más representantes administrativos y científicos, para que resuelvan sobre licencias, permisos o autorizaciones de exportación, reexportación, importación de especies silvestres en peligro de extinción.

5. Programas

La Conferencia de las Partes ha establecido programas con el fin de atender directamente la problemática específica respecto a las especies silvestres.

5.1 Programa sobre Carne de Animales Silvestres

Este programa tiene a su cargo lo relacionado con la carne de cualquier animal silvestre terrestre utilizada como alimento, tema abordado por la Conferencia de las Partes en su 11a. Reunión. El término carne designa a todo producto derivado de cualquier animal silvestre terrestre que es utilizado para alimento.

Sin duda alguna, la mayor parte del comercio de carne de vida silvestre es nacional y, por ende, no tiene relevancia directa para CITES (que se ocupa del comercio internacional). No obstante, cuando se registra el comercio transfronterizo de esta carne, se sabe que es a menudo insostenible e ilegal. Para controlar el problema, las Partes decidieron establecer un Grupo de Trabajo sobre carne de animales silvestres, con el fin de fomentar la concienciación y adoptar medidas que promuevan una gestión sostenible respecto al comercio de esta carne.

El Grupo de Trabajo sobre carne de animales silvestres, compuesto por interesados de los Estados del área de distribución y donantes, tiene como finalidad examinar los temas planteados por el comercio de este tipo de carne, con miras a proponer soluciones que los estados del área de distribución estén dispuestos a aplicar. Inicialmente el Grupo de Trabajo centrará su accionar en Camerún, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana y República Democrática del Congo.

El Grupo de Trabajo invitó a las organizaciones civiles a que se unieran para, en conjunto, localizar alternativas viables, que contribuyeran en una gestión adecuada y sostenible sobre el comercio de

esta carne; esto se hace utilizando los mandatos propios del marco jurídico ambiental internacional a saber, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, buscando soluciones inmersas en estos convenios con las cuales se obtenga la salida a la problemática interna.

El Grupo de Trabajo realiza de dos a tres reuniones al año en la región objeto de estudio. El grupo presentó un informe a la 12a. reunión de la Conferencia de las Partes,[15] prolongando su mandato hasta la 13a. reunión de la Conferencia de las Partes. Este grupo se ha preocupado por presentar a la Secretaría informes acerca del avance de las reuniones de trabajo. Así hay un total de seis informes sobre reuniones de trabajos realizadas en el lapso de los años 2001 a 2003, los cuales indican la situación pasada, actual y el avance respectivo.

5.2 Examen de los Criterios

Durante la COP 11, se adoptó un mandato acerca del examen de los criterios, que establece que debe hacerse una revisión antes de la COP 12 acerca de la validez científica de los criterios, definiciones, directrices y su aplicabilidad a los distintos organismos. Este Programa se encargará de cumplir este requisito.

5.3 Programa de Monitoreo sobre Especies

Este programa se encarga de realizar estudios científicos y propiciar información sobre el desarrollo de especies que se encuentran en peligro de extinción, estableciendo programas con las Partes que eviten la desaparición de una especie.

Este Programa incluye los Grupos de Trabajo relacionados con la protección y promoción de la caoba. Asimismo, tiene Grupos de Trabajo relacionada con los elefantes, como el Sistema de supervisión de la matanza ilegal de elefantes (MIKE) así como Sistema de información sobre el comercio de elefantes (ETIS), instrumento utilizado para compilar datos sobre la aplicación de la ley sobre decomisos y confiscaciones de especimenes de elefante. Otras especies reguladas mediante este Programa de Monitoreo son el esturión y la tortuga carey.

6. Organización de las Especies

La Secretaría de CITES ha realizado una ardua labor organizando en listados por apéndice de las diferentes especies, rol, prioridad y nivel de protección a que debe ser sometida por las Partes. La base de datos y los cupos de exportación juegan un papel importante para la fauna y flora en peligro de extinción.

6.1 Base de Datos sobre Especies

Se ha organizado una base de datos sobre las especies involucradas en cada Apéndice de CITES, por especie y por país.

6.2 Cupos de Exportación

En el texto de la Convención no se prevé ningún requisito específico para establecer cupos con miras a limitar el comercio de especies incluidas en los Apéndices. No obstante, la utilización de cupos de exportación se ha convertido en un instrumento efectivo para reglamentar el comercio internacional de especies de fauna y flora silvestres.

Normalmente, cada Parte establece individualmente los cupos de exportación, aunque también pueden ser establecidos por la Conferencia de las Partes (COP), y en general se refieren a un año civil (1 de enero a 31 de diciembre).

Antes de que una Parte puede expedir un permiso para autorizar la exportación de especímenes de especies del Apéndice I o del II, la Autoridad Científica del Estado debe confirmar que la exportación propuesta no será perjudicial para la supervivencia de la especie (el dictamen de que no habrá efectos perjudiciales a que se hace alusión en el párrafo 2(a) del Artículo III y el párrafo 2(a) del Artículo IV de la Convención). La Parte cumple este requisito determinando el número máximo de especímenes de una especie que pueden exportarse anualmente sin que tenga efectos perjudiciales para su supervivencia. Así, pues, incumbe a cada Parte establecer sus cupos (a menos que hayan sido establecidos por la Conferencia de las Partes).

Cuando un país establece sus cupos nacionales de exportación para especies CITES, debe informar a la Secretaría,[16] la cual informará a su vez a las Partes mediante notificaciones, y telecargando dichos cupos en su sitio en Internet.

La Conferencia de las Partes establece cupos de exportación en diversas circunstancias. Dichos cupos se reflejan en los Apéndices I y II (p.e., para el elefante africano *Loxodonta africana* y para la tortuga con púas *Geochelone sulcata*) o se deja constancia en las resoluciones de la Conferencia de las Partes (por ejemplo, el leopardo *Panthera pardus*[17] y el markhor *Capra falconeri*).[18]

Los cupos indicados en los Apéndices se establecen normalmente cuando se plantean inquietudes concretas sobre una especie que se transfiere del Apéndice I al Apéndice II. En este caso los cupos se especifican mediante las anotaciones en los Apéndices I y II. La Conferencia de las Partes proporciona orientación sobre el particular.[19]

En el párrafo 6 del Artículo VII de la Convención, figuran disposiciones especiales sobre la reglamentación del comercio de especímenes incluidas en los Apéndices I, II y III para el "préstamo, donación o intercambio no comercial entre científicos e instituciones científicas registrados con la Autoridad Administrativa de su Estado". De conformidad con la Resolución 11.15 (Rev. CoP12), la Secretaría comunica a las Partes la lista de instituciones científicas registradas por las Autoridades Administrativas. En la Resolución Conf. 11.15 (Rev. CoP12) se presentan directrices para la aplicación de las exenciones.

A fin de garantizar que no se sobrepasan los cupos de exportación, en los permisos de exportación debe indicarse el número de especímenes ya exportados durante el año en cuestión para la especie de que se trate.[20]

6.3 Registros de CITES

Es importante destacar que la Secretaría lleva un registro de establecimientos que crían animales en cautiverio con fines comerciales, incluidos en el Apéndice I. Además lleva un registro de establecimientos que reproducen especímenes artificialmente con fines comerciales, pertenecientes a especies incluidas en el Apéndice I y un registro de aquellas instituciones que, por estar dedicadas a fines científicos, gozan de la exención prevista en el párrafo 6 del Artículo VII de la Convención.

La Secretaría ha indicado en las Notificaciones a las Partes Nos. 2001/006, 2001/007 y 2001/008, que no tiene la intención de distribuir nuevas listas recapitulativas de los registros mediante Notificaciones, si no que distribuirá nuevas páginas o páginas de sustitución relativas a cada Parte que haya proporcionado información, para su inclusión en los registros. No obstante ello, en el sitio web se mantienen los registros completos y actualizados.

Así, la Secretaría ha dispuesto que cualquier Autoridad Administrativa que quiera registrar un establecimiento de cría de fauna en cautiverio para cada especie incluida en el Apéndice I con fines comerciales o un vivero comercial que reproduzca artificialmente especímenes (de especies) incluidas en el Apéndice I, cuyo fin es la exportación, comunicará a la Secretaría, para que incluya la información necesaria en los registros que para tales efectos tiene la parte, el procedimiento de registro se indican en cada resolución.[21]

7. Informes Nacionales

7.1 Anuales

Toda parte está obligada a presentar un informe anual de acuerdo a lo indicado por el Artículo VIII de la Convención, el que especifica que cada informe anual debe contener un resumen de la información sobre el número, el tipo de los permisos y certificados expedidos, los Estados con los que se han realizado las transacciones comerciales, las cantidades y los tipos de especimenes y los nombres de las especies, tal como figuran en los Apéndices I, II y III.

Estos informes anuales constituyen medios de gestión para mantener al día la información nacional, pues se debe registrar y rastrear actividades cotidianamente, relacionadas con el comercio de las especies involucradas en CITES. Ese registro de documentación e informes ayuda a los responsables de cada país a definir, aplicar y evaluar las políticas comerciales y de gestión de la vida silvestre nacional.

La Resolución 11.17 (Rev. CoP12), sobre informes anuales y supervisión del comercio, reconoce la importancia de los informes anuales y los establece como el único medio disponible que se tiene para controlar la aplicación de la Convención y el nivel del comercio internacional de especímenes pertenecientes a las especies incluidas en los Apéndices.

Los informes anuales incluidos en la base de datos de la Secretaría, son el medio para realizar análisis comparativos sobre comercio, el análisis del comercio significativo, la gestión de los cupos, la identificación de Partes con elevados volúmenes de comercio

permitidos por la legislación nacional, así como el cumplimiento y la aplicación general de la Convención.

La Partes interesadas en mejorar, estandarizar y facilitar la preparación de informes anuales acordaron seguir los siguientes lineamientos:

a) Establecer un formato único para ser utilizado en la preparación y presentación por las partes de sus informes anuales y directrices.[22]

b) Un plazo límite para la presentación de informes anuales, el 31 de octubre del año siguiente al correspondiente año del informe.[23]

c) Presentación de un informe anual coordinado, en la medida de lo posible, por las Partes que tengan varias Autoridades Administrativas.[24]

d) Preparación informatizada de los informes anuales y su presentación en formato electrónico, en la medida de lo posible.[25]

e) Solicitud de asistencia en la elaboración de los informes anuales a la Secretaría respecto a dudas en la correcta preparación y presentación. [26]

f) Mantener por parte de la Secretaría un cuadro estadístico sobre la presentación de informes anuales.

g) La instauración de las diferentes medidas aplicables a los casos de reiterado incumplimiento en la presentación de informes anuales.[27]

7.2 Bienales

Siguiendo el mismo orden de ideas, las partes están obligadas, de acuerdo a lo indicado en el Artículo VIII, a presentar además del informe anual uno bienal que indique las medidas Legislativas, reglamentarias y administrativas adoptadas para cumplir con las disposiciones de la Convención.

Estos informes sirven como intercambio de información entre las Partes, les permite conocer sobre su aplicación general de la Convención, incluso los progresos que han realizado en el desarrollo y aplicación de leyes y reglamentaciones, procedimientos administrativos, incentivos económicos y sociales y políticas comerciales de la vida silvestre. Dichos informes pueden contener resúmenes de los esfuerzos de cumplimiento y observancia a escala nacional (por ejemplo, sensibilización, formación, supervisión, inspecciones, investigaciones, decomisos, confiscaciones, procesamientos, condenas, sanciones, decisiones de los tribunales, etc.).

Internamente para cada País, sirven como parámetros de medición y evaluación sobre sus logros, acontecimientos o tendencias significativas, lagunas o problemas y las posibles soluciones. Internacionalmente, generan una comparación y síntesis de la información aportada a nivel general, facilitar el proceso de adopción de decisiones de la Conferencia de las Partes y diversos órganos subsidiarios.

En la Secretaría se mantiene el cuadro estadístico de presentación de los informes bienales, aunque aún las Partes no han acordado un plazo límite de entrega, un formato general o directrices para la preparación y presentación de los informes bienales.

7.3 Examen de Requisitos de Presentación

El Comité Permanente en su reunión 49ª, estableció un grupo de trabajo para examinar los requisitos de presentación de los informes en el marco de la Convención. El objetivo de este examen es identificar y analizar las causas del incumplimiento de los requisitos de presentación de informes y proponer medidas para que los informes se conviertan en instrumentos de gestión útiles para las Partes.[28]

8. Solución de Controversias

La Convención determina que si surge una controversia, la misma se debe de negociar entre las partes. Si no fructifica la negociación y se mantuviera la controversia, las partes poniéndose de acuerdo, pueden someter la disputa a un arbitraje, especialmente ante la Corte Permanente de Arbitraje de la Haya, quedando obligados a cumplir la decisión final de dicho tribunal.

9. Publicaciones de la Secretaría

La Secretaría ha realizado un sinnúmero de publicaciones, siendo la más destacada el Manual de CITES, el cual le ofrece a las Partes y a cualquier interesado en una sola obra los textos fundamentales para aplicar la Convención. Contiene el texto de la Convención, los Apéndices I, II y III, el modelo de permiso/certificado CITES, las resoluciones y las decisiones de la Conferencia de las Partes en vigor después de su 12.ª reunión.[29]

10. Directivas de Transporte

El transporte es uno de los principales aspectos a tomar en consideración a la hora de trasladar un espécimen de un país a otro. Por lo general son distancias largas y de no adecuarse el animal o planta, podría sufrir físicamente los embates del transporte; todo lo cual hace necesario un medio espacioso, ventilado, a temperatura corporal y en condiciones higiénicas aceptables, para mantener la estabilidad biológica de la planta o animal.

Ello llevó a las partes a tomar medidas y asegurarse que sean seguidas a la hora de transportar los especímenes.[30]

Las recomendaciones son que:

a) Las Partes adopten medidas adecuadas para promover la utilización plena y eficaz de las Directrices para el Transporte y la Preparación para el Transporte de Animales y Plantas Silvestres Vivos por las Autoridades Administrativas y que se señalen a la atención de los transportistas, los

expedidores de fletes y las organizaciones y conferencias internacionales competentes para reglamentar las condiciones del transporte por vía aérea, terrestre, marítima y fluvial.

b) Las Partes inviten a las organizaciones e instituciones precitadas a formular observaciones sobre esas Directrices y a ampliarlas para promover su eficacia.

11. Convenios Ambientales Afines

Hay convenios que tienen una relación intrínseca con CITES, por su afinidad con el objetivo que persigue cada uno de ellos dentro de los ecosistemas.

- Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB);
- Convención sobre los Humedales (Ramsar);
- Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres (Convención de Bonn);
- Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (Convención sobre el patrimonio mundial).

12. Autoridades Administrativas y Científicas de la CITES

En apoyo a la labor de protección y seguimiento que realizan las diferentes partes, con el afán de mantener el equilibrio de las especies en peligro de extinción, CITES ha creado en diferentes países sedes regionales, en donde se encuentran destacadas autoridades administrativas y científicas, cuyo fin es colaborar con las Partes, en la organización, servicio e investigación sobre el comercio de especies en peligro de extinción.

13. Organizaciones Relacionadas con CITES

En su funcionamiento, todo Convenio internacional interactúa con organizaciones estatales o civiles de trascendencia interna o internacional. CITES no es la excepción. Entre dichas organizacones pueden mencionarse las siguientes:

a) CITES Identification Guide (Autoridad Administrativa CITES de Canadá).
b) Comercio de Vida Silvestre en la Unión Europea.
c) Oficina CITES de la Comisión Europea.
d) OIMT - Organización Internacional de las Maderas Tropicales.
e) OIPC-Interpol - Organización Internacional de Policía Criminal.
f) OMA - Organización Mundial de Aduanas.
g) PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
h) PNUMA-CMCM Centro de Monitoreo de la Conservación Mundial.
i) TRAFFIC.
j) UICN - Unión Mundial para la Naturaleza.

14. Visión Centroamericana de CITES

En los últimos años se han consolidado medidas a nivel interno de cada país respecto a tráfico legal e ilegal, tránsito, legislación, protección y conservación, así como procedimientos llevados a cabo por Autoridades Administrativas y Científicas en el otorgamiento de permisos y certificados, decomisos, sanciones y la aplicación de la Responsabilidad Civil, para la protección de las especies en peligro de extinción.

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) ha venido apoyando mediante la asistencia técnica especializada las labores relacionadas con CITES. Para ello cuenta con un Comité Técnico CITES que vela por la aplicación de la Convención, especialmente para atender asuntos relacionados con el tráfico ilícito de productos forestales y especies de flora y fauna protegidos.

Por medio de este Comité los puntos focales de Centroamérica se reúnen para discutir asuntos relacionados con CITES y velan por el cumplimiento de la Convención. Dentro de sus labores se encuentra la presentación de informes regionales para ser presentados ante el Comité Permanente de CITES. Así por ejemplo, en el 2002, se informó acerca del establecimiento de un Plan de Acción para regular y controlar el tráfico ilegal de productos y subproductos de tortuga carey. Asimismo, se informó que en octubre de 2002 la realización de un taller para establecer un mecanismo de coordinación y control del tráfico legal e ilegal de vida silvestre que resultó en un Plan de Acción Trinacional.[31]

El Comité Técnico de CITES está integrado por el punto focal de CITES en cada país. En la última reunión realizada el 25 y 26 de mayo de 2004, en Tegucigalpa, se hicieron una serie de comentarios a propuestas de enmiendas a Apéndices y a Resoluciones para la COP 13. Asimismo, en esta reunión se destacó que la región centroamericana se encuentra en etapa de fortalecimiento de las capacidades de los actores locales en cada uno de los países con respecto a los aspectos de aplicación de la Convención, al cumplimiento de las recomendaciones de la COP 1, de la 49ª Reunión del Comité Permanente y de la reunión del Grupo de la Caoba (Brasil).

Asimismo, es importante resaltar las acciones de carácter binacional que se han venido realizando. Estas acciones conjuntas se encaminan a minimizar el tráfico ilegal de especies, a armonizar instrumentos de aplicación de CITES y establecer alianzas estratégicas con proyectos regionales.[32]

Tendiente a fortalecer estos resultados, se organizó en Tegucigalpa, los días 27 y 28 de mayo de 2004, un taller regional sobre la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en el marco de CITES y la legislación interna de los países. Este taller sirvió como marco de cooperación interinstitucional y como capacitación para los Ministerios de Ambiente, Ministerios Públicos, autoridades administrativas y científicas de CITES, así como a funcionarios de aduanas de toda la región.

Algunos de los objetivos fueron: aplicación general de CITES, tráfico ilícito de especies, lavado de especies, establecimiento de mecanismo transfronterizos de coordinación para detectar y acabar con el comercio ilícito de flora y fauna, logro de sinergias con Autoridades Aduaneras para mejorar y alcanzar la efectiva aplicación de CITES a nivel de fronteras, entre otros.[33]

Como resultado de este taller se logra una síntesis de información sobre la aplicación de CITES, que incluye las autoridades administrativas y científicas de CITES país por país, los problemas, medidas y lineamiento nacionales, binacionales o trinacionales en caso de que existan. Seguidamente se detallan estos resultados.

Belice cuenta con un Departamento Forestal dentro del Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente, apoyado científicamente por un grupo de especialistas privados y funcionarios especializados en diversas materias (agro, pesca, bosques). El control de fronteras está cargo de la Autoridad de Sanidad Agropecuaria, el control aduanero a cargo del Ministerio de Finanzas así como del Servicio de Aduanas. Uno de los mayores problemas de este país es la ausencia de leyes y falta de capacitación para el cumplimiento de CITES. Asimismo, carece de una política de manejo de vida silvestre y de una reglamentación en esta materia.

En Guatemala, el que vela por la administración y aplicación de CITES es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). CONAP tiene sólo competencia en áreas protegidas mientras que vida silvestre es competencia del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). La legislación guatemalteca en materia de fauna, se halla en revisión. específicamente los artículos constitucionales y 97.[34] Las dos normas ordenan la emisión de una ley en esta materia, pero esta Ley de Fauna se encuentra pendiente de discusión en el Congreso.

Honduras cuenta con una secretaría de Agricultura y Ganadería señalada como autoridad administrativa CITES y tiene el apoyo científico de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Para el control del tráfico de especies, Honduras ha adoptado, entre otros, las siguientes regulaciones: Ley del Ambiente (decreto 104-93 del 27 de mayo de 1993), Ley Forestal (Decreto No. 85 del 10 de enero de 1974), Código Penal que tipifica otros delitos no contemplados en las dos leyes anteriores y el decreto 323-98 acerca de delitos ambientales. Asimismo este país tiene una oficina Nacional CITES.[35]

En Nicaragua, la autoridad administrativa de CITES es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA) que recibe apoyo científico en esta materia por parte de varias Universidades. La plataforma legal de la protección de flora y fauna silvestre contra el tráfico ilegal se basa en la Constitución Política de Nicaragua (artículo 102), Ley General del Ambiente y Recursos Naturales con su Reglamento, Ley 290 (Funciones de MARENA), Ley de Caza (1956) y el Decreto de Normas y Procedimientos para la exportación e importación de especies de flora y fauna (Decreto 8 - 98).

Nicaragua cuenta con la capacidad técnica y administrativa de la Autoridad Administrativa en la aplicación de la Convención CITES, en coordinación con el Ejército y la Policía, aduanas, con la comunidad científica, universitaria y sociedad civil. Aún así tiene algunas debilidades tales como el establecimiento de centros de rescate y falta de capacidad operativa para la verificación del cumplimiento de la legislación.[36]

En Costa Rica, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) son los entes encargados de velar por el cumplimiento de la Convención CITES. Estos han sido apoyados en el área científica por Universidades Estatales y ONG. El Control de fronteras y aduanas es realizado por la Dirección General de Aduana, Ministerio de Agricultura y Policía Migratoria.

En Panamá, la Autoridad Nacional del Ambiente es la autoridad administrativa de CITES, apoyada en el campo científico por la Universidad de Panamá y el Instituto Smithsonian. Igualmente, el control de fronteras, aduanas y denuncias son funciones de ANAM. Panamá tiene una Ley de Vida Silvestre y su Reglamento con normas relativas a la conservación y uso sostenible de especies.

El Salvador tiene diversas autoridades administrativas encargadas de CITES dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como lo es la Dirección General de Sanidad Vegetal y Animal y la División de Cuarentena Agropecuaria. Las autoridades científicas son la Dirección General de Desarrollo Pesquero (CENDEPESCA) y la Dirección General de Recursos Naturales Renovables del MAG. La base legal se encuentra en la Constitución Política de la República, en los artículos 114 y 117. Asimismo, cuenta con una Ley de Conservación de Vida Silvestre, una Ley Forestal, un Reglamento de Establecimiento y Manejo de Zoocriaderos y una Ley General de las Actividades Pesqueras.

Todos los países de la región han ratificado CITES. En algunos casos CITES tiene rango superior a la ley ordinaria, como en El Salvador, Honduras y Costa Rica. Nicaragua y, de cierta manera Guatemala, no cuentan con mecanismos definidos que les permitan incorporar las resoluciones de las COP en la legislación nacional, incluso los cambios de especies en los Apéndices.

En Centroamérica el trafico de especies silvestres es una realidad, la cual necesita una eficaz aplicación de CITES, en lo relativo al otorgamiento de permisos y certificados. En esto, la actuación de las autoridades administrativas es esencial, de allí la importancia de que las autoridades estén debidamente capacitadas respecto al funcionamiento de la Convención y la legislación relativa a fauna y flora silvestres. Aunque en algunos países no estén precisadas las atribuciones de las autoridades administrativas de manera detallada, no ha sido un problema la aplicación de las disposiciones de CITES (emitir permisos, certificados y reportes a la Secretaría del Convención).

Los permisos y certificados se ajustan a lo establecido por CITES (Apéndice IV y resoluciones de la Conferencia de las Partes). En relación con el comercio permitido, existe bastante disparidad en la región, pues hay países en donde se permite la exportación de especies extraídas del medio por sistemas de cupos generales o en forma limitada, y países donde se permite el comercio únicamente de especies reproducidas.

Están también aquellos Estados que contemplan la posibilidad de exportación de especies, pero no lo han permitido por la ausencia de estudios o de reglamentos. En los países que se permite el tipo de comercio mencionado, resulta de vital importancia la realización de estudios científicos, un monitoreo y actualización de las diferentes especies por parte del Estado y las ONG autorizadas, que permitan obtener datos oficiales permanentes que posibiliten el desarrollo sostenible de las especies. Éste es un punto débil de la Región Centroamericana, puesto que no existen estudios científicos fiables que garanticen estadísticas exactas de las especies en peligro de extinción.

En lo que respecta a los decomisos y las sanciones administrativas, el marco legal y las políticas públicas de los países centroamericanos son análogos. En todos los países se contempla el decomiso de las especies y los utensilios empleados en la infracción, así como entre otros, las multas, cancelaciones de permisos, cierre de establecimientos.

La responsabilidad civil y las sanciones penales en Centroamérica son instrumentos jurídicos poco ventajosos en el control del tráfico ilegal de flora y fauna silvestres. Los siete países poseen una normativa que posibilita la indemnización del daño ambiental como consecuencia del comercio ilegal de especies. En algunos países existen reglas específicas relativas al daño ambiental y se estipula una responsabilidad solidaria. En otros se determinan presunciones de responsabilidad. Pese a la existencia de abundante legislación, en la práctica no se conocen precedentes jurisdiccionales que determinen la reparación de este tipo de acciones delictivas; para ello es necesario una labor de capacitación sobre el funcionamiento a los entes jurisdiccionales por parte de instancias regionales especializadas en estas áreas.

La legislación penal no tipifica acertadamente las conductas ilícitas en materia de comercio de vida silvestre, en algunos países no hay tipos penales y se aplican artículos sobre defraudación fiscal; en otros se mencionan a los animales bravíos; o no se menciona a las partes y productos.

Aunque los países tengan una legislación relativa a modernizaciones, resulta esencial que los países apliquen el régimen sancionatorio de manera efectiva. De lo contrario, no solo el sistema de responsabilidad civil y penal es cuestionable sino que, en términos generales, se incrementa la desprotección de las especies en peligro.

14.1 Corredor Biológico Mesoamericano

En 1997 se llevó a cabo la XIX cumbre presidencial Centroamericana, en la que los presidentes de América Central y México avalaron y establecieron la iniciativa regional de áreas naturales protegidas, zonas de amortiguación y áreas de unión que en su conjunto se denomina Corredor Biológico Mesoamericano (CBM). El CBM es un instrumento regional de cooperación que adquiere carácter oficial bajo el apoyo económico de organizaciones no gubernamentales y organismos multilaterales e internacionales de financiamiento y cooperación, como es el caso de la ONU, el Banco Mundial, el *World Wildlife Fund* y por donantes bilaterales como Alemania, España, EE.UU., los Países Bajos y los países nórdicos.

Según Rodríguez Echeverría,[37] el proyecto ya ha rendido frutos gracias a la unión entre organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos, organismos de cooperación regional y organizaciones de desarrollo internacionales; ello propició un consentimiento político, lo que permite la ejecución de acciones, bajo la premisa de participativa integral.

Precisamente bajo dicha premisa se han desarrollado actividades productivas relacionadas con el Corredor Biológico Mesoamericano, propiciando el uso sostenible de la riqueza natural y cultural de la región mesoamericana, obteniendo como valor agregado una mayor fuente de ingresos y disminución paulatina del desempleo.[38]

14.2 Humedales de Centroamérica

La región posee una superficie de aproximadamente 40.000 kilómetros cuadrados de humedales, en donde se localizan 31 unidades de Sitios Ramsar. Ello significa, que el 8% de Centroamérica está compuesta por humedales localizados en parques nacionales, reservas forestales y refugios de vida silvestre, donde más de la mitad de estos sitios, son marino costeros (playas, manglares, esteros, arrecifes de coral y pastos marinos) el resto es continental (lagos, lagunas, ríos, marismas y turberas). Es importante destacar, que un 7 % de los bosques

se localizan en estas áreas. Por lo menos el 50% del área de humedales se ubica dentro de cuencas transfronterizas o compartidas.

La integración de Centroamérica ha permitido beneficios representativos tales como la ubicación del Centro Regional Ramsar en Panamá,[39] con el objetivo fomentar la investigación en el manejo y uso racional de los humedales por medio de la capacitación, el desarrollo de instrumentos tales como la evaluación de impactos, metodologías y valoración económica, y el establecimiento de mecanismos de comunicación, promover y coordinar investigaciones y estudios científicos, establecer una red de monitoreo de humedales, para procesar, analizar e intercambiar información, que ayude a la toma de decisiones, además de producir material informativo, bibliográfico y documental para contribuir al conocimiento de los humedales de la región.

La protección de los humedales contribuye al mantenimiento de la biodiversidad sobre la tierra. De allí la importancia de relacionar convenios como el de Ramsar con CITES, toda vez que su uso sostenible y la conservación de la biodiversidad requieren la adopción de reglas tendientes a regular el marco de especies en peligro.

14.3 La Caoba

La Caoba es una especie maderable que, por sus características botánicas, se presta para una fácil industrialización, procurando colores y betas llamativos a la vista del ser humano. Esto desencadenó una euforia de artesanos e industriales para adquirir esta madera para la fabricación de muebles de finos acabados, y artesanías de gran aceptación en los mercados internacionales.

Lo apetecido y sus altos precios promovieron una extracción extralimitada de la especie *Swietenia macrophylla Wild*, hasta lograr casi total desaparición de los bosques tropicales centroamericanos. La necesidad de proteger los remanentes obligó a los diferentes Estados a adoptar acuerdos para impedir la desaparición de esa especie.

En Santiago de Chile, durante la 12ª COP, Centroamérica logró incluir la Caoba en el Apéndice II de CITES, para proteger la explotación y la exportación ilegal de esta especie. Esto obliga a un monitoreo y control, entre otros, sobre los sitios de existencia poblacional, cantidad arbórea, masa predominante remanente, variedad de doseles y sanidad.

El país que en representación de Centroamérica solicitó oficialmente la inclusión de la Caoba en el Apéndice II de las poblaciones neotropicales fue Nicaragua.[2] No solo se incluyó el árbol en sí sino que se solicitó la inclusión de madera en trozos, madera rústica, madera aserrada, chapa de madera y madera terciada. La solicitud se realizó con base en el Artículo II, párrafo 2 (a) de la Convención y Resolución 9.24, Anexo 2 (a).

El ingreso de la Caoba al Apéndice no se dio inmediatamente sino que se hará efectivo dentro del plazo de un año, teniendo en cuenta la propuesta que hiciera Guatemala al respecto, con el fin de estipular un lapso de tiempo que permitiera crear y establecer los mecanismos de implementación a ser utilizados por las Partes.

La iniciativa centroamericana fue acogida por 68 países, que votaron favorablemente, entre ellos la Unión Europea y Estados Unidos.

De datos obtenidos sobre estudios realizados, se concluye que la Caoba ha reducido su rango de distribución en toda la Región Mesoamericana en las últimas décadas, pasando de 49 millones de hectáreas a solo 15 millones; en otras palabras, se ha perdido un 70% de la masa boscosa. Lo anterior es consecuencia de la sobreexplotación y la falta de un manejo forestal sostenible y certificado.

14.4 Especies Exóticas Invasoras

Con la globalización y el comercio internacional varias especies han cruzado fronteras sin control. Centroamérica impulsa o participa en nuevos acuerdos de tipo comercial como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Plan Puebla -Panamá, y el Tratado de Libre de Comercio con Estados Unidos de Norteamérica. Estos acuerdos vendrán a intensificar el comercio y aumentar el tránsito de productos entre los países de la región.

Las especies exóticas invasoras son una de las principales causas de la extinción de la biodiversidad en el mundo; ocasionan enormes pérdidas económicas y, en algunos casos, generan enfermedades en los seres humanos. Se ha podido constatar que las especies exóticas invasoras son responsables de la extinción del 39% de las especies que han desaparecido en la tierra.[40]

Centroamérica, por su condición geográfica y de biodiversidad, está expuesta a que se introduzcan gran cantidad de especies exóticas invasoras. Se considera que el 50% de las especies en el mundo son exóticas, muchas de las cuales pueden llegar a ser invasoras causando impactos negativos en los países. En la Región uno de los principales problemas de los últimos años ha sido la introducción de enfermedades en el café producidas por la raya y la broca. También la mosca del mediterráneo conocida como la mosca de la fruta, ha dejado pérdidas económicas sustanciales.

Es urgente formular medidas para controlar el problema de especies exóticas invasoras. La comunidad internacional ha sido llamada a respaldar el trabajo del Programa Global de Especies Invasoras de 1996 (GISP). En la reunión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, técnico y Tecnológico (SBSTTA) del Convenio sobre la Diversidad Biológica, se centró especialmente el tema de las especies exóticas invasoras y el respaldo de las estrategias propuestas por el programa.

La UICN en coordinación con el Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica, realizó en junio del 2001, un Taller Regional sobre Especies Invasoras en Mesoamérica y el Caribe, en donde se identificaron ocho puntos de atención prioritaria para tratar el tema: capacidad local y regional, educación, conocimiento legal, apoyo político, acceso a la información, apoyo económico, aspectos técnicos y de investigación.

Citas Bibliográficas
Capítulo XV

1 CITES, Artículo XI.

2 *Ibid.*, Artículo II.1.

3 *Ibid.*, Artículo III.

4 *Ibid.*, Artículo IV

5 *Ibid.*, Artículo IV.3

6 *Ibid.*, Artículo II.3 y XVI.

7 *Ibid.*, Artículo II.3 y V.3-4.

8 *Ibid.*, Artículo XV.

9 *Ibid.*, XV. 2 d) y 3.

10 *Ibid.*, Artículo XXI.

11 Base de Datos del PNUMA- WCMC. Estos son datos aproximados.

12 CITES, Artículos XV, XVI y XXIII.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

15 Documento CoP12 Doc. 62.

16 Resolución Conf. 12.3.

17 Resolución 10.14 (Rev. CoP12).

18 Resolución 10.15 (Rev. CoP12).

19 Resolución Conf. 9.24 (Rev. CoP12) Anexo 4 (Criterios para enmendar los Apéndices I y II) y en la Resolución Conf. 11.21 (Utilización de anotaciones a los Apéndices I y II).

20 Resolución Conf. 12.3.

21 Resoluciones 12.10 y 9.19.

22 Notificación a las Partes No. 2002/022, de 9 de abril de 2002.

23 Resolución Conf. 11.17 (Rev. CoP12).

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

26 *Ibid.*

27 Decisiones 11.37 y 11.89.

28 Decisión 12.87 y el documento SC49 Doc. 15.

29 Santiago, 2002.

30 Resolución Conf.10.21, Transporte de animales vivos, San José, Costa Rica, "Directivas de transporte y preparación para el transporte de animales y plantas silvestres vivos."

31 *Informe Regional de los países de Centroamérica ante el Comité Permanente de la CITES (enero 2002- marzo 2003)*, Ginebra, 22-26 abril de 2003.

32 Memoria de Reunión de Comité Técnico CITES de CCAD, 25 y 26 de mayo, 2004.

33 Ver: http://ccad.ws/documentos/cites_honduras

34 Presentación de Pérez, A.N., *Legislación Ambiental de Guatemala referente a Convenio CITES*, mayo 2004.

35 Presentación realizada por Chinchilla , M.A., *Legislación Ambiental de Honduras referente al Convenio CITES*, mayo 2004.

36 Presentación realizada por Rocha, M., *Legislación Ambiental de Nicaragua referente al Convenio CITES*, mayo 2004.

37 Ministro de Medio Ambiente y Energía de Costa Rica y Presidente Pro-Témpore de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), 2002.

38 Entre otros, la agricultura orgánica (la producción de café amigable con el ecosistema), el ecoturismo, la bio-exploración, la acuicultura y la producción forestal alternativa, lo cual ha desincentivado acciones contrarias al bienestar de los recursos naturales.

39 Aprobado por Resolución VII. 26, VII Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención Ramsar, Costa Rica, 1999.

40 En este momento ostentaba la presidencia protémpore de la CCAD.

41 Ver McNeely, J., *Invasores en Mesoamérica y el Caribe,* UICN, 2002. p.11.

Bibliografía

Capítulo I:
Introducción al Derecho Ambiental

Libros

- Alzamora Valdez, M., *Los Derechos Humanos y su Protección*, EDDILI, Lima, 1977.
- Anderson, Mandeler, Tarlok, *Environmental protection: Law and policy*, 2 ed., Little, Brown and Company, Boston, 1990.
- Cordini, *Diritto ambientale comparato*, Fondazione Lombardia per l'ambiente, CEDAM, Padova, 1997.
- Dales, *Pollution, Property and Prices*, 1968.
- Ferrero Costa, R., *El Nuevo Orden Económico Internacional y la Promoción de los Derechos Humanos*, Editorial Ausonia, Lima, 1983.
- Fiorino, *Toward a new system of environmental regulation*, 1997.
- Franza, J. A., *Manual de Derecho Ambiental Argentino y latinoamericano*, Ediciones Jurídicas, Buenos Aires, 1997.
- Hughes, *Environmental Law*, 3 ed., Butterworths, London 1996.
- Jacquenod, S., El Derecho Ambiental y sus principios rectores, 3 ed, Editorial Dykinson, Madrid, 1991.
- Kiss & Shelton, *Manual of European Environmental Law*, Grotius Publications Ltd., Cambridge, 1993.

- Madrigal Cordero, P., *Derecho Ambiental en Centroamérica*, Centro de Estudios y Capacitación Judicial Centroamericano, San José, 2000.

- Martín Mateo, R., *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, España, 1991.

- Mezzeti, *La constitución del ambiente en el Derecho comparado: modelo normativo, organización administrativa y situación jurídica subjetiva en el Derecho de la naturaleza, paradigma y juridicidad del ambiente en el Derecho público comparado*, CEDAM, Padova, 1997.

- Ortega Álvarez, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, ed. Lex Nova, Valladolid, 1998.

- Peña Chacón, M., *La transversalidad del Derecho Ambiental y su influencia sobre el instituto de la propiedad y otros derechos reales*, 2000.

- Pérez Luño, A., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Editorial Tecnos, Madrid, 1991.

- Rodgers, *Environmental Law*, West Publishing Co, St. Paul, Minnesota 1977.

- Seerden & Heldeweg, *Comparative Environmental Law in Europe, An introduction to Public Environmental Law in Europe in the EU member States*, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 1996.

- Uribe Vargas, D., *Fundamentos del Derecho Humano a la Paz*, Colombia.

- Weinberg, M., *The Bahá'í World, Bahá'í Publishing Commitee,* New York , 1996-1997.

- Zeballos de Sisto, M. C., *El derecho ambiental internacional: Esquema de su evolución*. Argentina, 2000.

Revistas

- Antillón, W., *Reflexiones sobre la formación de una nueva disciplina jurídica: el Derecho del Ambiente*, Postgrado de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 2004.

- *Borrador del Decreto de Política Ambiental*, Hubert Bocken & Donatienne Ryckbost, Kluwer Law international, Londres, The Hague, Boston, 1996.

- "Challenges to environmental law", *Environmental Law*, vol. 25, n. 4, Fall, 1995.

- "Common law and the concept of modern environmental policy", *George Mason Law Review*, Vol. 7, Summer, 1999.

- Davies, "Some thoughts on implementing integration", *Environmental Law*, vol. 22, no. 1, 1992.

- Driesen, "The societal cost of environmental regulation: beyond administrative cost-benefit análisis", *Ecology Law Quarterly*, vol.24, no. 3, 1997.

- Eser, A., "Derecho ecológico", *R.D.P.*, traducción por De la Cuesta Arzamendi y Sanz Morán, no. 100-101, julio-diciembre, 1985.

- Grandbois, "Les nouvelles orientations du Droit de l'environnement au Québec", *R.J.E.*, no. 3, 1999.

- Jordano Fraga, J., "El Derecho Ambiental del siglo XXI", *Revista de Derecho Ambiental*, no. 1, Perú, 2002.

- "La protección de la naturaleza en el ordenamiento japonés", *El Derecho del Ambiente*.

- Lago, "La reforma de la Constitución argentina y el reconocimiento del Derecho del hombre al ambiente", *R.J.E.*, no. 1, 1998.

- Latin, "Environmental deregulation and consumer decision making under uncertainty", *Harvard Environmental Law Review*, vol. 6, no. 2, 1982.

- Malafosse, "La codificación de lo imposible: del código rural al código ambiental", extracto de la *Revista Francesa de Derecho Administrativo*, no. 6, 1990; citado en *Derecho del Ambiente*, 2 ed., PRIEUR.

- "Masquerade for privilege: Deregulation undermining environmental protection", *Washington and Lee Law Review*, vol. 45, no. 3, Summer, 1988.

- Mesenburg, Tarrés Vives, "La Ley Alemana de protección frente a inmisiones y las perspectivas de transposición de la Directiva 96/61/CE al ordenamiento jurídico alemán", *Revista de Derecho Ambiental*, n. 23, 1999.

- "Mitti dei nostri tempi: la deregulation ambientale e gli Stati Uniti", *R.G.A.*, no. 6, Novembre-decembre, 1997.

- Pérez Moreno, "Reflexiones sobre la sustantividad del Derecho Ambiental", *R.A.P.*, no. 100-102, enero-diciembre, 1983.

- "Rethinking environmental regulation: perspectives on law and governance", *Harvard Environmental Law Review*, vol. 23, no. 2, 1999.

- *Revista R.J.E,* no. 4, 1994.

- "Rodgers, Benefits, Cost, and risks: oversight of health and environmental decision making", *Harvard Environmental Law Review*, vol. 4, no. 1, 1980.

- Ruh, "The Fitness of Law: Using Complexity Theory to Describe the Evolution of Law and Society and Its Practical Meaning for Democracy", *Vanderbilt Law Review*, vol. 49, November, 1996.

- Sagoff, "The Principles of Federal Pollution Control Law", *Minnesota Law Review*, vol. 71, no. 1, 1986.

- Steinzor, "Reinventing Environmental Regulation: The dangerous journey from command to self-control", *Harvard Environmental Law Review*, vol. 22, no. 1, 1998.

- "The environmental Protection Agency's project XL and other regulatory reform initiatives: the need for legislative authorization", *Ecology Law Quarterly*, vol. 25, no. 1, 1998.

- "The fiftieth anniversary of the administrative procedure act. Past and prologue: regulatory flexibility and the administrative state", *Tulsa Law Journal*, vol. 32, Winter, 1996.

- "Too much market? Tradable pollution allowances and the "polluter pays" principle", *Harvard Environmental Law Review*, vol. 24, no. 2, 2000.

- "Toward a new system of environmental regulation: the case for an industry sector approach", *Environmental Law*, vol. 26, no. 2, Summer, 1996.

- Winter, "Perspectives for environmental law: Entering the fourth phase", *Journal of Environmental Law*, vol. 1, no. 1, 1989.

-Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.eldial.com/suplementos

Capítulo II:
Derecho Ambiental en Centroamérica

Libros y Publicaciones

- Aguilar, G., *Convenios Internacionales Ambientales Relacionados con los Humedales y el Medio Ambiente Marino de Mesoamérica*, Unión Mundial para la Naturaleza, San José, Costa Rica, 2002.

- Astorga, A., Méndez, H., *Valoración de la Efectividad de los proceso de EIA y Propuesta Estratégica para la Armonización de los Sistemas de EIA en Centroamérica*, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo -CCAD-, Banco Interamericano de Ambiente y Desarrollo -BID-, San José, Costa Rica, 2002.

- Cabrera Medaglia, J., *El Impacto de las Conferencias de Río y Estocolmo Sobre las Políticas y la Legislación Ambiental en ALC*, Observatorio de Desarrollo, Universidad de Costa Rica, Enero 2001.

- CCAD, *Biodiversidad en Mesoamérica: Informe Regional sobre el Cumplimiento del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, CDB, 2002.

- CCAD, *Estado del Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas (SICAP) Informe de Síntesis Regional, Elaborado para el Primer Congreso Mesoamericano de Áreas Protegidas*, Managua, Nicaragua, Marzo 2003.

- CCAD, *Plan de Acción Centroamericano de EIA*, Base para el Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, 2002.

- CCAD, *Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales/ CCAD*, San José Costa Rica, 2002.

- CCAD, *Un Paso más en la Gestión Ambiental 1998-2003*, Ed. CCAD, San José, Costa Rica, 2003.

- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, *El impacto del Huracán Mitch en región Centroamericana*, Alerta Ambiental, 1999-2000.

- Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente, *Una Nueva Estrategia de Desarrollo de las Américas desde los Derechos Humanos y el Medio Ambiente*, Marzo 2002.

- Giammattei Aviles, J.A., Guerrero Gómez, M., *Fundamentos Constitucionales Centroamericanos del Derecho Ambiental y Agrario*, Managua Nicaragua, junio 1995.

- Herrarte, A., *La Unión de Centroamérica, Tragedia y Esperanza*, Editorial del Ministerio de Educación Pública, Guatemala, 1955.

- Jones Fajardo, R., *Derecho Ambiental Internacional*, Parlamento Centroamericano, Comisión Población y Medio Ambiente, 2000-2001.

- MARN, *Documento de Política de Equidad de Género, Medio Ambiente y Recursos Naturales*, 1998.

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, *Integración de la Perspectiva de Género En la Gestión Ambiental (Políticas, Planes, Programas y Proyectos)*, Plan de Acción 1998-2002.

- Real Ferrer, G., *Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina*, Ed. Mc. Graw Hill, Madrid, 2000.

- Reconstrucción de Centroamérica, A5-0133/2000, *Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un Plan de Acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica*, COM (1999) 201 ' C5-0111/1999 ' 1999/2114(COS).

- Stein y Arias, citado por Zavala, W., *En Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana*.

- UICN, *Guía del Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, Gland, Switzerland and Cambridge, 1994.

- Ulate Chacón, E., *Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano*, Tesis para Optar por el Doctorado, Universidad Sant'Anna, Pisa, Italia, 2003.

Textos Disponibles en Internet

- Sánchez Argüello, S.M., *Diagnóstico del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental Nicaragua*, UICN- EIA Centroamérica, Noviembre 2001, Disponible en: http://www.eia-centroamerica.org

Instrumentos Jurídicos Internacionales

- *Acuerdo para el Fortalecimiento de los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica.*

- *Acuerdo Regional Sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos,* 1992.

- C 67/298 ES 1.3.2001, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 15 de junio de 2000.

- *Convención Centroamericana para el Manejo y la Conservación de los Ecosistemas Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales,* 1993.

- *Convención Centroamericana para la Protección del Ambiente,* 1991.

- *Convención Interamericana para la Protección de la Tortuga Marina,* 1998.

- *Convención para la Conservación de la Diversidad Biológica y la Protección de áreas Silvestres Prioritarias en América Central,* 1992.

- *Convención para la Protección del Ambiente Marino y el Área Costera del Pacífico Sudoriental y Otras Sustancias Dañinas en caso de Emergencias y sus Protocolos,* 1981.

- *Convención para la Protección y Desarrollo del Ambiente Marino en la Región del Gran Caribe y sus Protocolos,* 1983.

- *Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas de los Países de América,* 1940.

- *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (CITES).*

- *Convenio Constitutivo de Creación del Comité coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable de Centroamérica, Panamá y República Dominicana,* 23 de Octubre de 1989.

- *Convenio Constitutivo del Mercado Común Centroamericano, Managua,* 13 de Diciembre de 1960.

- *Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos y Eliminación de los Desechos Peligrosos.*

- *Convenio No. 169 sobre los Derechos de los Grupos Indígenas y Tribales.*

- *Convenio Regional sobre Cambio Climático,* 1993.

- *Primera Carta de la Organización de Estados Centroamericanos ODECA, San Salvador,* 14 de Octubre de 1951.

- *Protección y Conservación de los Hábitats de las Tortugas Marinas, Uso de Dispositivos Excluidores de Tortugas.*

- *Protocolo de Tegucigalpa,* Honduras, 13 de Diciembre de 1991.

- *Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana,* Guatemala, 1993.

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.sgsica.org/
http://www.ccad.ws/
http://www.solidaridad.or.cr/reconstruccion/9904aportescostarica.shtml
http://www.ccad.ws/tecnicos/climatico.php.
http://www.ccad.ws/tecnicos/cites.php.
http://www.ccad.ws/tecnicos/comunicadores.php.
http://www.ccad.ws/tecnicos/humedales.php#enlacehu.
http://www.ccad.ws/antecedentes/antecedenteshistoricos.htm.
http://www.sgsica.org/tratados-convenios/docpdf/tra_01_30031995.pdf.
http://www.sgsica.org/sica/documentos/social.pdf.
http://www.internatura.uji.es/opinion/dumping.html.
http://www.sgsica.org/tratados-convenios/docpdf/tra_01_02101987.pdf
http://www.cites.org/esp/resols/11/11_18.shtml
http://www.solidaridad.or.cr/reconstruccion/9904aportescostarica.shtml
http://grove.ufl.edu/~meso/boletin.html

Capítulo III:
La Defensa Legal del Ambiente

Libros

- Anaya, J., Grossman, C. *El caso Awas Tingni V. Nicaragua: Un nuevo hito en el Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas. Curso sobre litigio ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia ambiental*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Elaw, San José, Costa Rica, 2003.

- Borel, R. *Conflictos socioambientales en América Latina: Un intento de tipología, mapeo y análisis comparado de casos,* Cedarena, San José, Costa Rica, 1999.

- Cabanillas Sánchez, A., *La Reparación de los Daños al Medio Ambiente*, Editorial Aranzi, Navarra, España, 1996.

- Handl, G., *Agenda 21 y América Latina: La desafiante tarea de implantar legislación y políticas ambientales,* Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, Chile, 1993.

- Kiss, A., Manual of European Environmental Law, Cambridge University Press, 2 ed., United Kingdom, 1997.

- Kiss, A., *Introducción al Derecho Ambiental Internacional. Programa de Capacitación para la Aplicación del Derecho Ambiental, PNUMA, UICN. Curso académico de la Maestría en Derecho Ambiental,* Universidad de Costa Rica, San José, 2004.

- Martín Mateo, R., *Tratado de Derecho Ambiental,* vol. 1., Editorial Trivium, Madrid, España, 1991.

- Martín Mateo, R., *Manual de Derecho Ambiental.* 3 ed., Editorial Aranzi, Navarra, España, 2003.

- Lewis, C., *Managing Conflicts in Protected Areas. IUCN Biodiversity Programme,* IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 1996.

- Mora, C., *De Río a Johannesburgo: Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica,* UICN PNUMA, México, Costa Rica, 2002.

- Moreno, E., *La protección jurídico-privada del medio ambiente y la responsabilidad por su deterioro,* J.M. Bosch Editor, Barcelona, España, 1991.

- Praus, S., *Agenda 21 y América Latina: La desafiante tarea de implantar legislación y políticas ambientales,* Banco Interamericano de Desarrollo, Chile, 1993.

- Pérez, E., *Derecho Ambiental.* McGraw-Hill Interamericana, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 2000.

- Pérez, E., *Manual de Derecho Ambiental*, Instituto de Estrategias Agropecuarias, Ecuador.

- Serrano, J.L. *Ecología y Derecho: Principios de Derecho Ambiental y Ecología Jurídica,* Editorial COMARES, Granada, España, 1992.

- Ulate, E., *Jurisprudencia de Derecho Agrario y Ambiental*, Editorial Universidad de San José, San José, Costa Rica, 1997.

- Valls, F., *Manual de Derecho Ambiental,* Ugerman Editor, Buenos Aires, Argentina, 2001.

Revistas

- Fabra, A., "Enforcing the Right to a Healthy Environment in Latin America", *Review of European community and International Environmental Law,* Field, Blackwell, Oxford UK and Cambridge, MA, vol. 3, issue 4, 1994.

- Klein, U., "Integrated Resource Management in New Zeland. A Juridicial Analysis of Policy Plan and Rule Making under the RMA", *Journal of Environmental Law*, no. 5, New Zeland, 2001.

- Sands, P., "Access to Environmental Justice in the European Community: Principles, Practice and Proposals", *Review of European community and International Environmental Law,* Field, Blackwell Oxford UK and Cambridge USA, vol. 3, issue 4, 1994.

- *WRM*, no. 36, julio, 2000.

Constituciones Políticas

- Constitución Política de Belice (1981) y sus reformas.

- Constitución Política de Guatemala (1985) y sus reformas.

- Constitución Política de Costa Rica (1949) Artículo 50 reformado en 1994.

- Constitución Política de El Salvador (1983) y sus reformas.

- Constitución de Honduras (1972) y sus reformas.

- Constitución Política de Nicaragua (1987) y sus reformas.

- Constitución Política de Panamá (1972) y sus reformas.

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://calpi.nativeweb.org/awastingni.html
http://www.ccad.ws/proyectos/bioybosques/proarca.php
http://www.elaw.org/resources/topical.asp?topicdams

http://europa.eu.int/comm/environment/liability/el_full_es.pdf
http://www.lapresss.org/Summ.asp
http://www.law.arizona.edu/Journals/AJICL/AJICL2002
http://www.mesoamericaresiste.org/primeras/segundas/terceras/presas.html
http://www.lapress.org/Summ.asp?lanCode=2&couCode=2
http://www.milllenniumassesstment.org
http://www.millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mi_worldregn.asp
http://www.oitandina.org.pe
http://www.unep.org/dpdl/symposium/Documents/Country_papers/ARGENTINA.doc
http://www.rolac.unep.mx/deramb/publicaciones
http://www.unep.org/dpdl/symposium/Documents
http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions
http://www.wrm.org.uy/boletin/22/Belice.html
http://www.worldbank.org

Capítulo IV:
Evaluación de Impacto Ambiental

Libros

- Aguilar, G., *Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica. La Serie Tomo 1: Estado del Arte*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, San José, Costa Rica, 2002.

- Aguilar, G., *Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica. La Serie Tomo 2: Los países en Acción*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, San José, Costa Rica, 2002.

- Aguilar, G., E*valuación de Impacto Ambiental para Centroamérica. La Serie Tomo 3: Evaluación Ambiental Estratégica*, UICN. Oficina Regional para Mesoamérica, San José, Costa Rica, 2002.

- Aguilar, G., *Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica. La Serie Tomo 4: Casos prácticos de EIA en Nicaragua, Guatemala y Costa Rica*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, San José, Costa Rica, 2002.

- Aguilar, G., *Trabajo en Conjunto: Comité Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental de Centroamérica*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, San José, Costa Rica, 2002.

- Aguilar, G., *EIA avanza en Centroamérica: Comité Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental de Centroamérica*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, San José, Costa Rica, 2003.

- Aguilar, G., EIA en el contexto centroamericano, en *Trabajando en Conjunto*. Abril de 2002.

- Aguilar, G., Evaluaciones de Impacto Ambiental. Perspectiva Internacional y Regional, en *Seminario sobre daño Ambiental, Memoria*.
- Bermúdez Sánchez, J., *Obra Pública y Medio Ambiente: El Estado y la Administración ante el Territorio*, Marcial Pons, Madrid, 2002.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, *El Plan de Acción Centroamericano de EIA. Base para el Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*, San José, Costa Rica, Setiembre 2002.
- Friedman, F., *Practical Guide to Environmental Management*, 9 ed., Environmental Law Institute, Washington, DC, Enero 2003.
- Espinoza, G., *Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental,* Documento elaborado como parte del contrato de servicios de consultoría en el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) de Chile, 2001.
- Iza, A., "Regulación de impactos transfronterizos: una obligación internacional". *En Estrategias de la Comisión de Impacto Ambiental*, Enero de 2003.
- Juste Ruiz, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, McGraw Hill, Madrid, 1999.
- Pérez, E., *Derecho Ambiental*, Editorial Lily Solano Arévalo, Colombia, 2000.
- Piñar Mañas, J.L., *Desarrollo Sostenible y Protección del Medio Ambiente*, Editorial Civitas, Madrid, 2002.
- Rosa Moreno, J., *Régimen Jurídico de la Evaluación de Impacto Ambiental*, Editorial Trivium S.A., Madrid, 1993.
- Procuraduría General de la República, *Seminario sobre Daño Ambiental*, Memorial el Papel de la Procuraduría en el Nuevo Milenio, Imprenta Nacional, 2001.
- Salzman, J., *Environmental Law and Policy*, Editorial Foundation Press, New York, 2003.
- U.S.EPA: Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos y CONAMA. Secretaría Técnica y Administrativa. Comisión Nacional del Medio Ambiente. *Principios de Evaluación de Impacto Ambiental*.
- Valls, C. *Impacto Ambiental*, Buenos Aires, 2002.
- UICN, *Proyecto EIA en Centroamérica 2001-2003*, Oficina Regional para Mesoamérica, UICN, San José, Costa Rica, 2004.

Revistas

- Fernando, L., "Las recientes sentencias del Tribunal Supremo sobre la Naturaleza de las Declaraciones de Impacto Ambiental", *Aranzadi de Derecho Ambiental*, no. 3, año 2003-1.

- Ramírez Sánchez, J.M. "Planeamiento Urbanístico y Evaluación de Impacto Ambiental", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, junio 2003, no. 202, Edit. Montecorvo, pp. 187-220.

- Ramón Martín, M., "La revisión del Instituto de Evaluación de Impacto Ambiental", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, no. 1, Año 2002-1, pp.15-22.

- Schmidt-Eichstaedt, G., "La Directiva 2001/42/CE, Sobre La Evaluación Ambiental Estratégica: Apuntes desde la República Federal de Alemania", *Aranzadi de Derecho Ambiental*, no. 4, año 2003-2, pp. 23-33.

- Tomerius, S., Frolich, F., "Las Directivas sobre Evaluación de Impacto Ambiental y el Derecho Urbanístico en los Estados Miembros de la Unión Europea (Estado de la transposición e intercambio de experiencias en el Marco de una Red Europea)", *Aranzadi de Derecho Ambiental*, no. 3, 2003-1, pp.245-271.

Tratados y Declaraciones Internacionales

- Convenio de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

- Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas.

- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Ambiente Humano, Declaración de Estocolmo de 1972.

- Carta Mundial de la Naturaleza de 1982.

- Metas y principios de la Evaluación de Impacto Ambiental, establecidas por el PNUMA mediante la Decisión 14/25, 1987.

- Convenio Internacional sobre Evaluación de Impacto Ambiental en el contexto Transfronterizo, 1991.

- Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, 1992.

- Convenio sobre la Diversidad Biológica.

- Convenio de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

- Proyecto del Convenio Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.

Legislación

Legislación Belice

- Ley No. 22 de 1992, Environmental Protection Act.
- Environmental Impact Assessment Regulations, No. 107 de 1995.

Legislación Costa Rica
- Reglamento sobre Procedimientos de la SETENA, Decreto No. 25705-MINAE.
- Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554.
- Informe No. 04-PFA. Fiscalización sobre el Evaluación de Impacto Ambiental. Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Costa Rica, 2000.

Pronunciamientos de la Procuraduría General de la República de Costa Rica.
- Opinión Jurídica No. 022-99 del 19 de febrero de 1999.
- Opinión Jurídica No. 009-2001 del 29 de enero del 2001.
- Opinión Jurídica No.197-2001, del 18 de Diciembre del 2001.
- Dictamen No.181-94 de 23 de noviembre de 1994.

Legislación El Salvador
- Ley de Medio Ambiente, Decreto No. 233.
- Reglamento General de la Ley de Medio Ambiente, Decreto No. 17 del 21 de Marzo del 2000.

Legislación Guatemala
- Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Acuerdo Gubernativo N° 23-2003.
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente Decreto 68-86, del 28 de noviembre de 1986.

Legislación Honduras
- Ley General del Ambiente, Decreto No. 104-93.
- Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Legislación Nicaragua
- Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto N_ 45-94, del 28 de octubre de 1994.
- Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Ley No. 217.
- Para la Administración del Sistema de Permisos y Evaluación de Impacto Ambiental en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica, Decreto No. 36-2002, del 09 de abril del año 2002.

Legislación Panamá
- Decreto No. 3196.
- Ley General del Ambiente, No. 41 del 1 de julio del 1998.
- Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto No. 59 del 16 de Marzo del 2000.

Otras Leyes
- Ley de Bases del Medio Ambiente, Ley No. 19.300.
- Leyes Ambientales de México. Compendio. Ley Ambiental del Distrito Federal. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, 2002

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.haiticulture.ch/Env_Droit_Titre_1.html
http://www.ccad.org/

http://www.cepis.ops-oms.org/eswww/fulltext/repind51/cee/cee.html
http://www.incae.ac.cr/ES/clacds/investigacion/articulos/cen710.shtml
http://www.eia-centroamerica.org/
http://www.minae.go.cr/estrategia/
http://waste.ideal.es/impacto.htm
http://www.larioja.org/ma/prevencion_ambiental/impacto/introduccion.htm
www.jas.sains.my/jas/EIA/intro.htm
http://www1.ceit.es/Asignaturas/Ecologia/Hipertexto/15HombAmb/150ImpAmb.htm

Capítulo V:
La Conservación y Utilización Sostenible de la Biodiversidad

Libros y Publicaciones

- Aguilar, G., *Access to Genetic Resources and Protection of Traditional Knowledge in the Territories of Indigenous Peoples*, ELSEVIER, Environmental Science & Policy 4, London, 2001.

- Aguilar, G., *Acceso a recursos Genéticos y Distribución de Beneficios en los Países Megadiversos*, Documento Preparado para la Reunión de Países Megadiversos Afines, Programa de Naciones para el Medio Ambiente, México, febrero, 2002.

- Artuso, A., *Análisis Económico de los Convenios Contractuales para la prospección bioquímica*, Organización Panamericana de la Salud, Publicación Científica No. 560, Washington, 1996.

- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas un Entorno para Conservar la Biodiversidad, *Informe regional 2003 sobre el cumplimiento del Convenio Sobre la Diversidad Biológica*, Guatemala, febrero, 2003.

- Comisión Centroamérica de Ambiente y Desarrollo, *Acta de la Reunión entre Ministros de Ambiente, Salud y Agricultura*, Guatemala, 24-25 de junio 2004.

- Consejo Regional de Cooperación Agrícola (CORECA), I*nforme de la reunión extraordinaria del Consejo de Ministros*, Realizada en San José, Costa Rica, 26 de setiembre 2002.

- *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Río de Janeiro, Brasil, 1992.

- Daés, E.I., *Estudio sobre la protección de la propiedad cultural e intelectual de los pueblos indígenas*, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Naciones Unidas, 1993.

- Daés, E.I., *Actividades normativas evolución de las normas relativas a los derechos de los pueblos indígenas. Documento de trabajo sobre el concepto de "pueblos indígenas"*, Comisión de Derechos Humanos Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de la Minorías, Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, Naciones Unidas, 1995.

- Directrices de Bonn sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios Provenientes de su Utilización, *Convenio sobre la Diversidad Biológica*, Abril 2002.

- Dutfield, G., *Protecting and revitalising taditional ecological knowledge: intellectual property rights and community knowledge databes in India. Intellectual Property Aspects of Ethnobiology, Perspectives on Intelectual Property*, vol. 6, Sweet and Maxwell, London, 1999.

- Dutfield, G., *Intelectual Property Rights and Biodiversity. Seeds and Plannt Varieties*, World Conservation Union, IUCN, Earthscan Publications Ltd., London, 2000.

- Farnsworkth, N., *The Napralertdatabase as an information source for application to traditional medicine*, OMS, Ginebra, Suiza, 1993.

- ICTSD, International Center for Trade and Sustainable development, *Propiedad Intelectual*, Comercio y Recursos Genéticos, Documento preparado para el Taller de Acceso a recursos genéticos y Propiedad Intelectual, Guatemala, octubre, 2001.

- IUCN, *Indigenous Peoples and Sustainability. What is The Role of Indigenous Peoples in Sustainability?*, IUCN, 1997.

- Madrigal, P., "El Componente Ambiental en el Proceso de Integración Centroamericana", en : Real, G., *Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina*, Madrid, 2000.

- Mata, A., et.al.,. *Diccionario Didáctico de Ecología*, Universidad de Costa Rica, 1990.

- McNeely, J, Keeton, W., *The Interaction between Biological and Cultural Diversity*, Documento UICN, 1995.

- Monge, N., Gómez, F., *et.al., Biodiversidad Tropical*, Primera Edición. San José, Costa Rica, Universidad Estatal a Distancia, 2001.

- Peider, K. *Trade, Environment and Sustainable Development. Views from Sub-Saraharan Africa and Latin America*, Environment and Multilateral Diplomacy Series, The United Nations University and the International Centre for Trade and Development, Geneva, 2000.

- *Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad del Convenio sobre la Diversidad Biológica.*

- *Shelton, D., Fair Play, Fair Pay: Preserving Tradicional Knowledge and Biological Resources,* Yearbook of International Environmental Law, vol. 5, Clarendon Press, Oxford, 1995.

- Sittenfeld, A., *Biotecnología, prospección de la biodiversidad y acceso a los recursos genéticos: cuestiones para América Latina*, Instituto Nacional de la Biodiversidad, San José, Costa Rica, 1999.

- Suikkari, *Efectivenness Multilateral Environmental Agreements*, University of Finland, 1995.

- Unión Mundial para la Naturaleza, Glowka Lyleetal, *Guía del Convenio sobre la Diversidad Biológica*, UICN, Gland, Cambridge, 1996.

- *World Intellectual Property Organization, Intellectual Property Needs and Expectations of Traditional Knowledge Holders*, Report on fact-finding missions on intellectual property and traditional knowledge, 1999.

Revistas

- Alexander, D., "Some thems in intellectual property and the environmet", *Intellectual Property and Environment*, vol.2, no. 2, Cambridge, UK, 1993.

- Reid, W., Barber, C., La Vina, A., "Translating Genetic Resources Rights into Sustainable Development: gene cooperatives, the biotrade ans lesssons lfrom Philippines", *Plant Genetic Resources Newsletter*, no. 102, 1995.

Legislación

- Ley de Biodiversidad de Costa Rica, número 7788, 1998.

- Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Número 7313 del 21 de octubre de 1992.

- Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Cocco, Indio y Maíz. Ley 445. La Gaceta Diario Oficial, No. 16 del 23 de enero de 2003.

- Ley del Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas. Ley Número 20. Gaceta Oficial de Panamá No.24 del 27 de junio de 2000.

Capítulo VI:
Los Bosques en el Contexto Regional

Libros

- Cajiao Jiménez, M.V., *Guía Legal para reconocer el derecho de los Pueblos Indígenas al aprovechamiento y manejo de los recursos naturales en los territorios Indígenas de Costa Rica. Los derechos de los pueblos indígenas a sus recursos naturales*, Oficina Internacional del Trabajo, Serie Guías Legales -Derechos Indígenas, no. 2., San José, Costa Rica.
- Compilación del Consejo Superior Universitario Centroamericano, Secretaría General del SICA, *El libro de Centroamérica: un instrumento cívico de los pueblos*, San José, Costa Rica, 1999.

- Varios autores, *El éxito forestal de Costa Rica, en cinco casos*, Hernández, G. (ed.), San José, enero de 2002.

- Varios Autores, *La Cumbre de la Tierra, Eco 92, Visiones Diferentes*, Producciones ALPI, 2 ed., San José, Costa Rica, 2002.
- Varios Autores, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3,* Grupo Mundi Prensa Libros S.A. para el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Madrid, 2002.
- Varios Autores, *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá del 2003*, Proyecto Estado de la Nación - PNUD, Editorama S.A., San José, Costa Rica, 2003.
- Vásquez Rodríguez, A., *Producción Forestal, Fundamentos, Antología*, Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica, 1999.

Tesis

- Ulate Chacón, E., *Integración Regional y Derecho Agrario Comunitario Europeo y Centroamericano*, Pisa, Italia, enero 2003.

Convenios Internacionales

- Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central, del 5 de junio de 1992. Código Ambiental Internacional. Editorial Porvenir. San José, Costa Rica, 2002.
- Convenio regional para el manejo de conservación de los ecosistemas naturales y forestales y el desarrollo de plantaciones forestales. Código Ambiental Internacional. Editorial Porvenir. San José, Costa Rica, 2002.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).
- Protocolo al Tratado General de Integración Centroamericana (Protocolo de Guatemala), del 29 de octubre de 1993.
- Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, del 2 de noviembre de 1989 y Reglamento Interno de los Comités Técnicos de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.

Normativa

- Constitución de Nicaragua de 1987 y sus reformas.
- Constitución Política de la República de El Salvador de 1983 y sus reformas.
- Constitución de la República de Honduras de 1982 y sus reformas.
- Constitución Política de Panamá de 1972 y sus reformas.
- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 y sus reformas.

- Ley Forestal No. 7575 del 5 de febrero de 1996, Publicada en el Alcance Nº 21 de la Gaceta No. 72 del 16 de abril de 1996. Art. 3 inciso d), Costa Rica.

- Ley Forestal de Guatemala. Decreto 101-96, publicado en el Diario Oficial el 44 de diciembre de 1996.

- Ley Forestal de El Salvador, Decreto Legislativo Nº 852, publicada el 17 de junio del 2002.

- Reglamento Forestal (Decreto No. 45-93) publicado en "La Gaceta" Diario Oficial No.197, del 19 de octubre de 1993, Nicaragua.

- Ley No. 1 del 3 de febrero de 1994, Panamá.

Decretos

- Decreto No. 30763- MINAE para el manejo forestal y certificación de bosques primarios, publicado en la Gaceta del 29 de octubre de 2002, Costa Rica.

- Decreto No. 27988- MINAE para el manejo forestal sostenible de bosques secundarios y la certificación forestal en Costa Rica, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 29 de octubre de 1999.

- Decreto Ejecutivo No. 27800- MINAE del 16 de marzo de 1999, Costa Rica.

- Decreto 31-92, publicado en la Gaceta del 6 de abril de 1992, Honduras.

- Decreto 163-93 publicado en la Gaceta del 20 de julio de 1993 (Acuerdo 1039-93). Honduras.

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.maela-net.org/pasando/bosques_mundo.html
http://www.grida.no/geo/geo3/spanish/194.htm;
http://www.grida.no/geo/geo3/spanish/208.htm
http://www.ikuska.com/Africa/natura/bosques.htm.
http://www.rolac.unep.mx/recnat/esp/RecNat/Bosques/bosques.htm
http://www.medioambiente.gov.ar/documentos/acuerdos/convencions/Johannesburgo/
http://www.mcpfe.org/index.php?sel=1&lang=es&kat=1
http://www.biodiv.org/convention/articles.asp?lg=1
http://www.fao.org/DOCREP/005/Y7581S/Y7581S00.HTM
http://www.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/unccd/cdconven.htm#convencion
http://www.jrebelde.cubaweb.cu/cop6/textos/situacionactual.htm.
http://www.cites.org/esp/disc/text.shtml#texttop
http://www.ccad.ws/documentos/doc2003.php.

http://www.ccad.ws/documentos/doc2002.php
http://www.oit.or.cr/
http://www.ccad.ws/tecnico.php.
http://www.alertanet.org/dc-aresiovl-pa.htm
http://www.fonafifo.com/paginas/fonafifo.htm
http://ccforestal.org/camara/que_es.htm
http://www.cesdepu.com/decretos/28403-J.3-ENE-2000.htm .
http://www.maga.gob.gt/dto020.htm
www.rlc.fao.org/proyecto/rla133ec/MF-pdf/MF%20Nic.PDF
http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/constudies.html
http://forestpeoples.gn.apc.org/Briefings/UNFF
http://www.mapuche-nation.org/espanol/html/documentos/doc-c-16.htm
http://www.ecoportal.net/content/view/full/29953
http://www.gtz.de/indigenas/espanol/instrumentos-internacionales/instrumentos-nu-foro - permanente.htm
http://www.unhchr.ch/spanish/html/racism/indileaflet10_sp.doc
http://www.unhchr.ch/spanish/indigenous/ind_sub_sp.htm#decade

Capítulo VII:
Agua

Libros

- Aguilar, G., *Guía de procedimientos para el manejo de humedales en Costa Rica*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica, San José, Costa Rica, 1996.

- Astorga, A., *et al; Proyecto Sistemas Integrados de Gestión Ambiental (SIGA): Componente: Costa Rica*, Fundación para el Desarrollo Urbano, San José, Costa Rica, 2000.

- Castro, M., *Un paso más en la Gestión Ambiental: 1998-2003*, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Secretaría Ejecutiva, San José, Costa Rica, 2003.

- Colom, E., *Gobernabilidad Eficaz del Agua: Acciones conjuntas en Centroamérica*, GWP, Comité Asesor Técnico para América Central, Guatemala, 2003.

- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, *Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los HUMEDALES*, San José, Costa Rica, 2002.

- Dyson, M., Bergkamp, G., Scalon J., (eds.), *Flow. The Essentials of Environmental Flows*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, United Kingdom, 2003.

- González, R.A.; *Valores, Realidades y Fundamento del Derecho Ambiental en Costa Rica*, Heredia, Costa Rica, 2003.

- IUCN, *Draft International Covenant on Environment and Development*, 2 ed., Updated Text, Commission on Environmental Law of IUCN in cooperation with the International

Council of Environmental Law, Environmental Policy and Law Paper no. 31 rev., Gland, Switzerland and Cambridge, United Kingdom, 2000.

- Iza, A., *Agua, Flujos Ambientales y Conservación de la Vida Silvestre en Fauna, Políticas Públicas e Instrumentos*, Legais, Instituto o Direito por um Planeta Verde, Sao Paulo, 2004.

- Miller, K., Chang, E., Johnson, N., *En Busca de un Enfoque Común para el Corredor Biológico Mesoamericano*, (Traducción: Ardilla, P.), World Resource Institute, Washington, Estados Unidos de América, 2001.

- Shine, C., De Klemm, C., *Wetlands, Water and the Law: Using law to advance wetland conservation and wise use*, IUCN, Environmental Law Centre, Environmental Policy and Law Paper, no. 38, Germany, 1999.

- Tabilo-Valdivieso, E., *El beneficio de los humedales en América Central: el potencial de los humedales para el desarrollo*, WWF Oficina Regional para Centroamérica y Centro Neotropical de Entrenamiento en Humedales, Programa Regional de Manejo en Vida Silvestre para Mesoamérica y El Caribe, 2 ed., Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1999.

- UICN, *Convenios Internacionales relacionados con los Humedales y el Medio Marino de Mesoamérica*, UICN, Oficina Regional para Mesoamérica y Gobierno de Noruega, San José, Costa Rica, 2002.

- UICN, *Visión del Agua y la Naturaleza: Estrategia Mundial para la Conservación y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos en el Siglo XXI*, 2 ed., UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, 2000.

Revistas

- Abarca, F., "Definición e importancia de los humedales", *Ciencias Ambientales*, no. 21, Junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2001, pp. 4-8.

- Aguilar, A., "Propuestas de legislación sobre agua y necesidad de diálogo nacional"; *Ambientico*, no. 104, Mayo, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 14-16.

- Aguilar, M., "La propiedad de las aguas", *La Propiedad*: Ensayos, Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1983, pp. 281-293.

- Astorga, Y., Coto, J.M., "Situación de los recursos hídricos en Costa Rica", *Utilización y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica, 1996, pp. 127-132.

- Astorga, Y., "Crisis de gobernabilidad del agua en Costa Rica", *Ciencias Ambientales,* no. 25, Junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003, pp. 17-26.

- Astrálaga, M., "La Convención sobre los Humedales -Ramsar", *Ciencias Ambientales*, no. 21, Junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2001, pp. 23-29.

- Ballestero, M., "Crisis del agua, crisis de gobernabilidad", *Ambientico*, no. 104, Mayo, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002.

- Barrantes, W., "¿Educación Ambiental Indígena?", *Ambientico*, no. 114, Marzo, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003.

- Basterrechea, M., "Plan de Acción regional busca conservar Recursos Hídricos", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 2, Turrialba, Costa Rica, 1999.

- Bergkamp, G., Acreman, M., Córdoba, R., Lahmann, E., "Funcionamiento de ecosistemas de agua dulce: clave para la gestión sostenible del recurso hídrico", *Ciencias Ambientales*, no. 21, Junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2001, pp. 47-59.

- Bravo, J., et.al., "Aspectos Generales de los Humedales en Costa Rica", *Utilización y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica, 1996, pp. 145-151.

- Brenes, O, "Se gana cuando se invierte en humedales", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 1, Capacitación, Turrialba, Costa Rica, 1999.

- Colom, E., "Manejo integrado de recursos hídricos", *De Río a Johannesburgo: Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México y Costa Rica, 2003, pp. 303-316.

- Camac, E. "Pueblos indígenas aseguran la conservación" *Ambientico*, no. 121, Octubre, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003.

- Castro, J.J., Bonilla, J., "En pos de la recuperación ecológica de la cuenca del San Juan", *Ambientico*, no. 108, Septiembre, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002.

- Chirino, A., "Derecho constitucional a un ambiente ecológicamente sostenible", *Ambientico*, no. 109, Octubre, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 21-23.

- Córdoba, R., "Es pequeña pero enorme", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 1, Turrialba, Costa Rica, 1999.

- Durán, O., "Agua: descuidada su producción, sobreuso hidroeléctrico y acceso inequitativo", *Ambientico*, no. 104, Mayo, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 8-11.

- Durán, O., "Agua: lucha mundial entre capital privado y justicia", *Ciencias Ambientales*, no. 25, Junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003, pp. 38-48.

- Durán, O., "Crisis y geopolítica del agua", *Ambientico,* no. 114, Marzo, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003, pp.17-18.

- Durán, O., "Desarrollismo hidroeléctrico antiecológico", *Ambientico,* no. 108, Septiembre, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 19-21.

- Federación Costarricense Para La Conservación Del Ambiente, "Principios para la Gestión del Recurso Hídrico", *Ambientico*, no. 104, Mayo, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002.

- Ferreti, J., "El Recurso Agua en el Desarrollo de América Latina y el Caribe", *Día de las Américas, Resúmenes,* Tercer Foro Mundial del Agua, Kyoto, Japón, 19 de Marzo del 2003, pp. 7-12.

- Gómez, I., "Lo social en la cuenca del Paz (El Salvador)", *Ambientico*, no. 108, Septiembre, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 14 y 15.

- Jiménez, F., "Agua dulce: un enfoque de la situación centroamericana", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 2, Turrialba, Costa Rica, 1999, pp. 4-6.

- Jiménez, J.A., "Los Humedales de América Central: su importancia ecológica y económica", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 1, Turrialba, Costa Rica, 1999, pp. 4-6.

- Jiménez, R., "Agua, legislación y rectoría estatal", *Ciencias Ambientales*, no. 25, Junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003, pp. 49-56.

- Jorge, M., "Futuro incierto para la biodiversidad y el agua de América Latina y el Caribe", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 1, Turrialba, Costa Rica, 1999, pp. 17-20.

- López, A., "Balance de la Cumbre de Johanesburgo", *Ambientico*, no. 109, Octubre, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 4-5.

- López, A., "Conflictividad en cuencas transfronterizas", *Ambientico*, no. 108, Septiembre, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 6-17.

- López, M., "Contexto internacional de la crisis del agua", *Ambientico*, no. 104, Mayo, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 5-7.

- Madrigal, P., "Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental en Centroamérica", *Revista Parlamentaria*, vol. 5, no. 3, Diciembre, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1997, pp. 146-226.

- Maglianesi, M., "Participación de los indígenas en la conservación", *Ambientico*, no. 114, Marzo, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 11-12.

- Mata, A., "Abundancia, descuido y crisis del agua en Costa Rica", *Ciencias Ambientales*, no. 25, Junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003, pp. 3-13.

- Méndez, H., López, R., Mora, J., "Gestión integrada del agua en Costa Rica. Hacia una nueva ley", *Ciencias Ambientales*, no. 25, Junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003, pp. 27-37.

- Mora, J., "Agua y movimiento ambientalista en Johanesburgo", *Ambientico*, no. 109, Octubre, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 8-9.

- Moreira, Z., "Marco legal sobre recursos hídricos", *Utilización y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica, 1996, pp. 107-113.

- Muñoz, E., "Continúa la crisis en el Golfo", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 1, Turrialba, Costa Rica, 1990, pp. 7-9.

- Nespor, S., "Razones de la consolidación del Derecho Internacional del Ambiente (Contribución a los "Escritos en honor a Walter Antillón")", *Democracia, Justicia y Dignidad Humana: Homenaje a Walter Antillón*, en Rivero, J. M., Llobet, J., (compiladores), Editorial Jurídica Continental, San José, Costa Rica, 2004, pp. 671-675.

- Reynolds, J., "Las aguas subterráneas de Costa Rica: un recurso en peligro", *Utilización y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica, 1996, pp. 157-165.

- Reynolds, J., Fraile, J., "Presente y futuro de las aguas subterráneas en el valle central", *Manejo Integrado de Aguas Subterráneas: un reto para el futuro*, EUNED, San José, Costa Rica, 2002, pp. 19-32.

- Rivas, G., "Farsa en Johanesburgo", *Ambientico*, no. 109, Octubre, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002, pp. 12-13.

- Robles, G., "El agua dulce y la biodiversidad", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 2, Turrialba, Costa Rica, 1999, pp. 19-21.

- Rodríguez, A., "La utilización de los recursos hídricos en Costa Rica", *Utilización y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica, 1996, pp. 15-18.

- Rodríguez, K., "Recurso hídrico y calidad de vida", *Manejo Integrado de Aguas Subterráneas: un reto para el futuro*, EUNED, San José, Costa Rica, 2002, pp. 273-280.

- Ross, A.G., "Hacia una gestión integral de los recursos hídricos", *Utilización y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica, 1996, pp. 3-9.

- Solano, R., "Legislación sobre aguas subterráneas en Costa Rica", *Manejo Integrado de Aguas Subterráneas: un reto para el futuro*, EUNED, San José, Costa Rica, 2002, pp. 281-298.

- Solís, H., "La problemática del agua en Centroamérica", *WWF Centroamérica*, vol. 2, no. 2, Turrialba, Costa Rica, 1999 pp. 9-11.

- Tabilo-Valdivieso, E., "Capacitación en conservación y manejo de humedales en el geotrópico", *Ciencias Ambientales*, no. 21, Junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2001, pp. 30-35.

- Valverde, R., "Acceso al agua potable en Costa Rica", *Ciencias Ambientales*, no. 25, junio, Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2003, pp. 14-16.

- Vargas, C., "La perspectiva del manejo de cuencas", *Utilización y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos*, Editorial Fundación UNA, Heredia, Costa Rica, 1996, pp. 201-209.

Folletos

- *Análisis Sectorial Agua Potable y Saneamiento de Costa Rica: Resumen Ejecutivo*, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Organización Panamericana de la Salud, 2002.

- *Entre-aguas*, Volumen 4/04, Publicación bianual de Global Water Partnership Centroamérica.

- *Gobernabilidad efectiva del agua*, Publicación de Global Water Partnership con el apoyo del Proyecto para el Sistema Arrecifal Mesoamericano (SAM).

- *Humedales: Prioridades para la Conservación en Centroamérica*, Departamento de Comunicaciones, WWF Centroamérica, Turrialba, Costa Rica, 1999.

- *La importancia del manejo de la cuenca del río Reventazón,* Gestión Documentación e Información, Instituto Costarricense de Electricidad, 2001.

- *Los Humedales: Experiencias comunitarias*, Boletín Informativo no. 1, febrero 2001, Grupo de Trabajo para la Conservación de Humedales de Costa Rica.

- *Los Humedales: su conservación y uso sostenible*, Boletín Informativo no. 2, mayo 2001, Grupo de Trabajo para la Conservación de Humedales de Costa Rica.

- *Principales cuencas de Costa Rica*, Dirección de Prensa y Relaciones Públicas, Gestión Documentación e Información, Instituto Costarricense de Electricidad.
- *Programa Ecorregional Arrecife Mesoamericano*, Departamento de Comunicaciones, WWF Centroamérica.

- P*rograma Humedales de Costa Rica:* Uso y Conservación (PUCH), Escuela de Ciencias Ambientales, Facultad de Ciencias de la Tierra y el Mar, Universidad Nacional de Costa Rica.

- *Soluciones ambientales para una mejor calidad de vida*, Instituto Costarricense de Electricidad.

Instrumentos y Documentos Internacionales

- *Carta Mundial de la Naturaleza*, 1982.

- Comisión de Derecho Ambiental de la UICN, en cooperación con el Consejo Internacional de Derecho Ambiental, *Borrador del Pacto Internacional sobre Ambiente y Desarrollo,* 2 ed., texto actualizado, 1999.

- Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, *Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales,* Helsinki, 1992.

- *Conferencia del Agua*, Mar del Plata, 1977.

- *Conferencia Internacional sobre el Agua Dulce*, Bonn, 2001.

- *Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente*, Dublín, 1992; incluye la Declaración de Dublín.

- *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*, Ramsar, 1971.

- *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*, Sétima Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes, San José, Costa Rica, 1999.

- *Convención sobre el Derecho de Uso de los Cursos de Agua Internacionales para Fines distintos de la Navegación*, Nueva York, 1997.

- *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo, 2002.

- *Cumbre sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Río de Janeiro, 1992, incluyendo la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo, el Plan de Acción Agenda XXI y la Convención de Diversidad Biológica.

- *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano*, Estocolmo, 1972.

- *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, 1986.

- *I Foro Mundial del Agua*, Marrakech, 1997.

- *II Foro Mundial del Agua*, La Haya, 2000.

- *III Foro Mundial del Agua*, Kyoto, 2003.

- ILA, *Reglas de Helsinki sobre el Uso de Aguas de Ríos Internacionales*, Helsinki, 1966.

Instrumentos de Carácter Regional

- PARLACEN, *Carta Centroamericana del Agua*, Guatemala, 1994.

- CCAD, *Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, Managua, 1994. Incluye: Alianza para el Desarrollo Sostenible y Plan Ambiental de la Región Centroamericana.

- Comisión Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, OMM y BID; *Conferencia sobre Evaluación y Estrategias de Gestión de Recursos Hídricos en América Latina y El Caribe*, Costa Rica, 1996; incluye la Declaración de San José y el Plan de Acción para la Gestión y Evaluación de Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe.

- CCAD y CRRH; Plan Centroamericano para el Manejo Integrado de los Recursos Hídricos, 1997.

- *Taller Centroamericano del Agua*, Costa Rica, 1998.

- *Declaratoria de los Pueblos Centroamericanos y los Humedales.*

- GWP, Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales y PNUD, *Talleres Regionales: Diálogos sobre Gobernabilidad.*

- CCAD, *Política Centroamericana para la Conservación y Uso Racional de los Humedales*, Nicaragua, 2002.

Conferencias

- Iza, A., Conferencia *Aguas Nacionales y Cuencas Internacionales*, dada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica el 10 de mayo de 2004, curso "Derecho Internacional Ambiental", Maestría en Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

Entrevistas

- Iza, A., Entrevista otorgada el 11 de mayo de 2004 a las 11:00 a.m., en la Oficina Regional de UICN, Moravia, San José, Costa Rica.

Textos Disponibles en Internet

- Barandat, J., "La lucha por el agua: cuencas compartidas y derecho internacional", *D+C Desarrollo y Cooperación*, no. 6, Noviembre/Diciembre, p. 8-12; 2001. Texto disponible en: http://www.dse.de/zeitschr/ds601-4.htm

- IUCN, *Water Law Series - Issue 2: The Ramsar Convention: Wetlands and Water,* IUCN Environmental Law Centre for the IUCN Environmental Law Programme. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

- IUCN, *Water Law Series - Issue 4: Conservation and Integrated Water Resources Management*, IUCN Environmental Law Centre for the IUCN Environmental Law Programme. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

- IUCN, *Water Law Series - Issue 7: Environmental Flows*, IUCN Environmental Law Centre for the IUCN Environmental Law Programme. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

- IUCN, *Water Law Series - Issue 9: Human Rights and Water*, IUCN Environmental Law Centre for the IUCN Environmental Law Programme. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

- IUCN, *Water Law Series - Issue 11: Water and Indigenous Peoples*, IUCN Environmental Law Centre for the IUCN Environmental Law Programme. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

- Iza, A., *Aspectos jurídicos de los caudales ecológicos en cuencas compartidas*. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

- Iza, A., *Aguas de transición y caudales ecológicos*. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

- Iza, A., The International Conference on Freshwater, I*UCN Environmental Law Programme Newsletter*, Issue 1, 2002. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

- Iza, A., The "Urgent National Interest" Clause in the Ramsar Convention on Wetlands; *IUCN Environmental Law Programme Newsletter,* Issue 1, 2002. Texto disponible en: http://www.iucn.org/themes/law

- Mensaje de Kofi Annan, Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, 2003 Año Internacional del Agua. Texto disponible en http://www.wateryear2003.org/es

- Mensaje de Koïchiro Matsuura, Director General de la UNESCO, 2003 Año Internacional del Agua. Texto disponible en: http://www.wateryear2003.org/es

- Querol, M., "Estudio sobre los convenios y acuerdos de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, en relación con sistemas hídricos y cuerpos de agua transfronterizos", *Serie: Recursos naturales e infraestructura*, no. 64, División de Recursos Naturales e Infraestructura CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2003. Texto disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/RecursosNaturales

Seminarios

- *IV Seminario Internacional CYTED-XVII: Un Enfoque Integrado para la Gestión Sustentable del Agua, Experiencias en Gestión y Valoración del Agua*, Sánchez Molina, V., (comp.), Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, CENAT 29, 30 y 31 de marzo del 2004.

- Charpantier, C., *La Conservación de los Humedales necesita de la Educación Ambiental,* p.47.

- Díaz-Delgado, C., *et.al., Metodología entrópica para la gestión integrada de cuencas hidrológicas,* p. 45.

- Fernández, L., *La valoración económica de los humedales y su interdependencia con la cuenca fluvial como unidad de gestión,* p. 33.

Otros Textos

Textos de la Maestría de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica,2004:

- Gündling, L., *Curso 7: Derecho Ambiental Internacional: Atmósfera, Agua Dulce y Suelos.* "Programa de Capacitación para la Aplicación del Derecho Ambiental", UNITAR, Ginebra, Suiza, 2003.

- Jaquenod, S., *Derecho Ambiental y sus Principios Rectores,* Dykinson, S.L., 3 ed., 1991.

- Juste, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente,* McGraw-Hill, Madrid, España, 1999.

- Kiss, A., *Curso 1: Introducción al Derecho Ambiental,* Programa de capacitación para la aplicación del Derecho Ambiental, UNITAR, Ginebra, Suiza, 2003.

- Kiss, A., Shelton, D., *Curso 10: Desarrollo y Tendencias en el derecho Ambiental Internacional*, Programa de capacitación para la aplicación del Derecho Ambiental, UNITAR, Ginebra, Suiza, 2003.

- Loperena, D., *Los Principios del Derecho Ambiental*, Editorial Civitas.

- Real, G., *La Construcción del Derecho Ambiental.*

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.ccad.sgsica.org
http://www.ccad.ws
http://www.cedarena.org/hidrico
http://www.eclac.org
http://www.gwpcentroamerica.org
http://www.ila-hq.org

http://www.iucn.org
http://www.ramsar.org
http://www.rolac.unep.mx
http://www.tragua.com
http://www.uicnhumedales.org
http://www.un.org
http://www.unep.org/themes/freshwater
http://www.unesco.org/water
http://www.wateryear2003.org/es
http://www.wetlands.org
http://www.worldwaterday.org
http://www.wwf.org

Capítulo VIII:
Derecho del Mar y Protección del Medio Marino

Libros y Publicaciones

- Arias, Ramos-Arias, B., *Derecho Romano*, Editorial Revista de Derecho Privado, 14 ed., Madrid, 1977.
- Barboza, J., *Derecho Internacional Público*, Editorial Zavalía, Buenos Aires, 2001.
- Birnie, P., Boyle, A., *International Law & the Environment*, 2 ed., Oxford University Press, New York, 2002.
- Cajiao Jiménez, M.V., *et.al., Régimen Legal de los Recursos Marinos y Costeros en Costa Rica,* Editorial IPECA, San José, Costa Rica, 2003.
- COCATRAM, *et.al., Mares Limpios y Seguros, Agenda Ambiental del Transporte Marítimo en Centroamérica,* publicado por COCATRAM, PNUMA, SICA, Costa Rica, 2003.
- Churchill, R.R., Lowe, A.V., *The Law of the Sea,* 3 ed., Juris Publishing, Manchester University Press, Guilford, 1999.
- Field, B. C., Field, M.K., *Economía Ambiental*, Editorial Mc Graw Hill. 3 ed., España, 2003.
- Jiménez de Aréchaga, E., *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Editorial Tecnos, Colección de Ciencias Sociales, Serie de Relaciones Internacionales, Madrid, 1980.
- Jiménez de Aréchaga, E. (dir.), *Derecho Internacional Público, Tomo III*, 2 ed., Fundación de Cultura Universitaria (FCU), Montevideo, 1996.
- Juste Ruíz, J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, 2 ed., Editorial McGraw Hill, Madrid, 1999.

- Morales Lamberti, A., *Derecho Ambiental,* Ediciones Alberoni, Argentina, 1999.
- Murillo Zamora, C., *Costa Rica y el Derecho del Mar,* Editorial EUNED, San José, 1990.
- OMI, MARPOL 73/78, *Edición Refundida de 2002,* Londres, 2002.
- Pérez, E., *Derecho Ambiental,* Bogotá, McGraw-Hill, 2000.
- Scovazzi, T., *Elementos de Derecho Internacional del Mar*, Editorial Tecnos, Madrid, 1995.
- Truyol y Serra, A., *Historia del Derecho Internacional Público*, Editorial Tecnos, Madrid, 1998.
- Universidad para la Paz, *et.al., La Cumbre de la Tierra,* Eco 92, Universidad para la Paz, Consejo de la Tierra, GTZ, IIICA y OmCed., 2 ed., San José, 2002.
- Vargas Carrero, E., *América Latina y el Derecho del Mar,* México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

Principales Instrumentos

- Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, 1958.
- Convención sobre Alta mar, 1958.
- Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar, 1958.
- Convención sobre la Plataforma Continental, 1958.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982.
- Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, 1983.
- Convenio de cooperación para la protección y el desarrollo sostenible de las zonas marinas y costeras del pacífico nordeste (Convenio de la Antigua), 2002.
- Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, 1954.
- Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, 1969 y Protocolo de intervención de 1973 relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por substancias distintas de los hidrocarburos (sustancias químicas), 1973.
- Convenio internacional sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (Convenio de Londres), 1972 y Protocolo de 1996.

- Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, en su forma modificada por el correspondiente Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78) y Protocolo de 1997.

- Convenio sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea), 1989.

- Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990 y su Protocolo del 2000 (aplicable a sustancias químicas).

- Protocolo (al Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, 1983) relativo a la cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del Gran Caribe, 1983.

- Acuerdo regional sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, 1992.

- Protocolo (al Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, 1983) relativo a la contaminación procedente de fuentes y actividades terrestres, 1999.

- Convención sobre humedales de importancia internacional especialmente como como hábitat de aves acuáticas (Convenio Ramsar), 1971.

- Convenio sobre el patrimonial mundial cultural y natural, 1972.

- Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (CITES), 1973.

- Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992.

- Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, del 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias, 1995.

- Convención para la protección de la flora, la fauna y las bellezas escénicas naturales de los países de América, 1940.

- Protocolo (al Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, 1983) relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas, 1990.

- Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres prioritarias en América Central, 1992.

- Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas, 1996.

- Declaración de Tulum sobre la iniciativa del sistema arrecifal del Caribe Mesoamericano, 1997.

- Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines entre la República de Costa Rica y Estados Unidos de América, 1998.

- Convención internacional para la regulación de la pesca de las ballenas, 1946.
- Convenio sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar, 1958.
- Convenio internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros, 1977 y su Protocolo de 1993.
- Convenio Constitutivo de OLDEPESCA, 1982.
- Código de Conducta para la pesca responsable de la FAO, 1995.
- Convenio internacional sobre normas de formación, titulación y guardia para el personal de los buques pesqueros, 1995.
- Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969, y sus Protocolos de 1976 y 1992.
- Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1971 y sus Protocolo de 1976 y 1992.
- Convenio relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares, 1971.
- Convenio sobre limitación de la responsabilidad nacida de reclamaciones de derecho marítimo, 1976 y su Protocolo de 1996.
- Convenio internacional sobre responsabilidad e indemnización de daños en relación con el transporte marítimo de sustancias nocivas y potencialmente peligrosas, 1996.
- Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos de los combustibles de los buques, 2001.

Capítulo IX:
Protección de la Atmósfera y Cambio Climático

Libros y Publicaciones

- Birnie, P., Boyle, A., *International Law & the Environment,* 2 ed., Oxford University Press, New York, 2002.
- Bonatti, J., Banichevich, A., Castro, V., *Una biosfera en convulsión: El potencial cambio global*, Instituto Meteorológico Nacional Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 1998.
- Cajiao, Jiménez, M., *Análisis de la normativa costarricense vinculada con la Convención*

marco de Naciones Unidas de Cambio Climático, Instituto Metereológico Nacional, San José, Costa Rica, 2001.

- Dialogue on Water and Climate, *Cielos Oscuros Aguas Tormentosas, El Porqué de la Necesidad del Agua y el Clima,* 2002.

- Flinterman, C., Kwiatkowska, B., Lammers, J., *Transboudary Air Pollution, International Legal Aspects of the Cooperation of States*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1986.

- FAO, CCAD, *Centroamérica frente al Cambio Climático*, Serie Centroamericana de Bosques y Cambio Climático, 2003.

- Gómez-Echeverri L., *Cambio Climático y Desarrollo*, Copieco de San Pedro S.A., San José, Costa Rica, 2002.

- IMN, *Inventario Nacional de Fuentes y Sumideros de Gases de Efecto Invernadero en Costa Rica*, MINAE, San José, Costa Rica, 1996.

- Jaquenod de Zsögön, S., *Nociones de Derecho Ambiental*, Editorial Dykinson, Madrid, 2003.

- OMM, *The IPCC responce strategies, World Metereological Organization/ United Nations Enviroment Program, Intergobernmental Panel on Climate Change,* Island Press, Washington, USA, 1991.

- Otero, M., Estafanell, G., Trigo, E., *Conservación de los Recursos Naturales, Medio Ambiente y Comercio Internacional,* ICAA, San José, Costa Rica, 1992.

- PNUMA, OMN, WMO y UNEP, *Segunda Evaluación Cambio Climático,* 1995.

- Rojas, A.V., Wo Ching, E., *Cambio Climático: Implementación de la legislación en Mesoamérica, De Río a Johannesburgo: Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica,* UICN-PNUMA, 2002.

- Sands, P., Principles of International Environmental Law, 2 ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

- SICA, CCAD. Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)

- SICA, CCAD. Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA)

- Varios autores, *El Riesgo Ambiental y su Regulación*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1998.

- Williams, S.M., *A historical background on the chlorofluorocarbon ozone depletion theory and its legal implications, Transboundary Air Pollution,* Nijhoff, Dordrecht, 1988.

Revistas

- López, A., "Balance de la Cumbre de Johannesburgo", *Revista Ambientico*, no. 109.

Otros Textos

- Oberthur, S., *Cooperación Internacional sobre Cambios Climáticos: El papel de los Países en Desarrollo*, Antología del Curso de Medio Ambiente y Políticas Internacionales de la Maestría Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 1997.

Capítulo X:

Vulnerabilidad Ambiental

Libros

- Brenes Vargas, M.E., Jiménez Sancho, M.E., *Teoría del riesgo y el perecimiento de la cosa en la legislación costarricense,* Tesis de grado para obtener el título de Licenciados en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1989.

- Campos, A., *Educación y prevención de desastres,* Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Red de Estudios Sociales en Prevención de Riesgos en América Latina, 1999.

- López Cerezo, J.A., Luján, J.L., *Ciencia y política del riesgo*, Editorial Alianza, Madrid, 2000.

- Mileti, D.S., *Disasters by design. A reassessment of natural hazards in the United States*, Joseph Henry Press, Washington, D.C., 1999.

- Organización Panamericana de la Salud, *Salud Ambiental con posterioridad a los desastres naturales,* publicación científica no. 430, Washington, D.C., 1982.

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Tercer Informe: Perspectivas del Medio Ambiente Mundial.*

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Informe: Perspectivas del Medio Ambiente para Latinoamérica y el Caribe.*

- Sheets, P.D., Grayson, D.K., *Volcanic activity and human ecology,* Academic Press, Orlando, 1979.

- South Pacific Applied Geoscience Comisión, *Reporte de progreso: Hacia un Índice Mundial de Vulnerabilidad Ambiental.*

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html
http://cobalt.sopac.org.fj/Projects/Evi/Index.htm
http://www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/groups/ecology_workshop_5esp.htm
http://www.oecd.org/document/10/0,2340,en_2649_201185_31548170_1_1_1_1,00.html
http://www.uneptie.org/pc/apell/
http://www.uneptie.org/pc/apell/links/prevention.html
http://www.unccd.int/main.php
http://www.reliefweb.int/ochaunep/
http://www.unisdr.org/
http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/index.html
http://www.sidsnet.org/index.html
http://www.snet.gob.sv/
http://www.gobernacion.gob.sv/Web-coen/front%20coen.htm
http://www.insivumeh.gob.gt/
http://www.congreso.gob.gt/
http://www.conred.org/principal.php
http://www.disaster-info.net/saludca/desastresCR/Untitled-1.htm
http://www.congreso.gob.hn/defaultsil.asp
http://www.congreso.gob.hn/principal3.asp
http://www.sinaproc.gob.pa/
http://www.ccad.ws/ecoportal/vulnerabilidad/vulbeliz.htm
http://www.nemo.org.bz/
http://www.cne.go.cr/info.htm

Capítulo XI:

Desechos

Libros y Publicaciones

- Addink, G. H., *Waste regulation in sustainable and economic perspective,* Utrecht University.

- Brañes, R., Caillaux, J., González, M., Silva, C., *Medio Ambiente y Libre Comercio en América Latina,* Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en Salazar Cambronero R., Saborío Valverde R., *Manual sobre Derechos Humanos y Ambiente*, San José, Costa Rica, 1994.

- *Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe,* 2 ed., BID, OPS, 1998.

- Gündling, Lothar, Tarasofsky, R., *Derecho Ambiental Internacional: Medio Marino, Regiones Polares y Espacio Exterior,* Programa de Capacitación para la Aplicación del Derecho Ambiental, PNUMA, UICN, PROLEGIS, CCAD.

- Juste Ruíz J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente,* 2 ed., McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U, Madrid, 1999.

- Kiss, A., Shelton, D., *Manual of European Enviranmental Law,* European Council on Environmental Law and University of Notre Dame.
- Martín Mateo R., *Tratado de Derecho Ambiental,* Editorial Trivium, Madrid, 1992.

- Mazzei, H., Morales, R., *Taller Regional sobre Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo: temas relacionados con negociaciones comerciales,* Estudio Nacional de Guatemala, Santo Domingo, 27-29 de abril de 2004.

- Ministerio de Ambiente y Energía- Prosiga, *Consultoría sobre el uso de instrumentos económicos para el manejo de desechos especiales: aspectos legales,* Informe final preparado por García Soto, J., diciembre, 2003.

- Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *GEO América Latina y el Caribe, Perspectivas del Medio Ambiente 2003,* Master Litho, Costa Rica, 2003.

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Mares Limpio y Seguros,* San José, Costa Rica, 2003.

- Taller Regional para la discusión del *Programa Regional sobre el Manejo de Desechos Sólidos para Pequeños Municipios en Centroamérica,* JICA-CCAD-México, El Salvador, 10 a 12 de marzo de 2004.

- Taller Regional sobre Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo, temas relacionados con negociaciones comerciales, Estudio Nacional de Panamá, Humberto Mazzei y Rubén Morales, Santo Domingo, 27-29 de abril de 2004.

Legislación

- Ley General de Salud, Ley No. 5395 del 30 de octubre de 1973 (reformada por leyes 5789 del 1o. de setiembre de 1975, 6430 del 15 de mayo de 1980, 6726 del 10 de marzo de 1982 y 7093 del 22 de abril de 1988).

- Ley Orgánica del Ambiente, Ley No. 7554 del 4 de octubre de 1995.

- Reglamento Para el Manejo de los Desechos Peligrosos Industriales, Decreto Ejecutivo 27001-MINAE, del 29 de abril de 1998.

- Reglamento para el Registro de Productos Peligrosos, Decreto Ejecutivo No. 28113-S, del 10 de setiembre de 1999.

- Reglamento Sobre el Manejo de Basuras, Decreto Ejecutivo 19042-S del 29 de junio de 1989. Y su reforma por Decreto Ejecutivo No. 27440-S del 13 de noviembre de 1998.

- Reglamento Sobre Rellenos Sanitarios, Decreto Ejecutivo 27378-S del 9 de octubre de 1998.

- Reglamento de creación de Canon ambiental por vertidos, Decreto No. 31176-MINAE, de 22 de abril de 2003.

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.unep.org
http://www.un.org/spanish/Depts/los/
http://www.pos.int/documents/press/infokit/sp/infokitsp.htm
http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/alerta/seriea6.htm
http://www.UNESCO.org/courier/1998_11/sp/planete/txtl.htm)
http://www.cep.unep.org/pubs/legislation/cartxt.html
http://www.cep.unep.org
http//:www.cep.unep.org/pubs/legislation/lbsmp/finalprotocol/lbsmp_final_act_esp.html
http://www.corops-oms.org
http://www.ecouncil.ac.cr/centroam/conama/resid.htm
http://www.epa.gov
http://www.europa.eu.int
http://europa.eu.int/comm/dgs/environment
http://www.mapis.com.co/medioambiente.htm
http://www.conep.org.pa/produlimpia/templates/quepl.php
http://www.rolac.unep_mx/industria/esp/prodlimp2/body_prodlimp2.htm
http://www.cnpml.or.cr/concepto.HTML
http://www.cnpml.or.cr/asesoriaLeyes.HTML
http://www.cgml.org.gt/
http:// www.redpml.cu/servicios.htm
http:// www.cpmlnic.org.ni/que.htm

Capítulo XII:

Participación Pública

Libros y Publicaciones

- Aguilar Rojas, G., *et.al., Manual de Participación Pública en Evaluaciones de Impacto Ambiental,* Unidad de Comunicación de la UICN - Unión Mundial para la Naturaleza,

Oficina Regional para Mesoamérica, San José, Costa Rica, 2004.

- *Antología del Seminario Constitución y Ambiente,* de la Maestría de Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica, 2004.

- Chirino Sánchez, A., *Ley Modelo sobe Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción,* en Construyendo Transparencia. Legislación Modelo para Prevenir al Corrupción, OEA, 1996.

- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas. Legislación en América Latina, enero, 1999, México.

- Foy Valencia, P., *Derecho y Ambiente: Nuevas Aproximaciones y estimativas. Instituto de Estudios Ambientales* IDEA-PUCP, Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho PUCP, Fondo Editorial, 2001.

- Jans Jan, H., *European Environmental Law,* 2 ed., Europa Law Publishing, Amsterdam, 2000.

- Kramer, L., *E.C.Environmental Law*, 4 ed., London Sweet and Maxwell, England, 2000.

- Loperena Rota, D., *Los Principios del Derecho Ambiental,* Editorial Civitas, España.

- Mackay, F., *Los derechos de los Pueblos Indígenas en el sistema Internacional. Una Fuente Instrumental para las Organizaciones Indígenas, Lima,* Perú, 1999.

- Ruiz Rico-Ruiz, G., *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*, Dimensión Jurisdiccional, Valencia, España 2002.

- Salazar, R., Hernández, A., Rojas, F., *Manual para la Participación Ciudadana*, CONAMAJ, San José, Costa Rica, 1999.

- Sand, P., *Curso Dos: Introducción al Derecho Ambiental Internacional*, Programa de Capacitación para la Aplicación del Derecho Ambiental, UNITAR, 2003.

Revistas

- Arnstein, S., "A Ladder of Citizen Participation", *American Institute of Planning Journal,* July 1969.

- Cabrera-Medaglia, J., "El impacto de las Conferencias de Rió y Estocolmo sobre las Políticas y la Legislación Ambiental en ALC", *Observatorio del Desarrollo,* San José, Costa Rica, enero 2001.

- Cordonier Segger M.-C., Cabrera Medaglia, J., "Green Smoke Signals in the Americas? Strengthening Public Participation in Hemispheric Trade and Environment Regimen", *Artículo por publicar,* 2004.

- McKinley, A., "Participación Ciudadana: Un reto para el nuevo milenio en Centroamérica",

Enlace: Política y Derechos Humanos en las Américas, vol.9, no3, Setiembre 2000.

- Martín Mateo, R., "El Derecho a la Información Ambiental", *Revista de Política y Derecho Ambientales en América Latina y el Caribe*, vol. I, no.1, Fundación ARN, 1994.
- Ministerio de Ambiente y Energía, Environment-Canada, *Sistema de Gestión Ambiental de Costa Rica*, San José, Costa Rica, Marzo 2002.
- Valverde, J., "Descentralización y Manejo de Recursos Naturales. Abordaje Teórico", *Revista de Ciencias Ambientales*, edición extraordinaria, no.19, Escuela de Ciencias Ambientales, Heredia EFUNA 2000, semestral UNA, 2000.
- Fundación Friedrich Ebert, *Nuestro Futuro Común. Un Resumen*, sin año de publicación.

Otros

- Rivera, H., *La Participación ciudadana de los indígenas de Panamá: Un Marco Jurídico para la Participación Ciudadana,* Memoria del III taller Regional Centroamericano, celebrada en ciudad de Guatemala los días 10, 11 y 2 de junio de 1998.
- Stein, R., *Nuevas Perspectivas para la Participación Ciudadana en Guatemala: La Participación Ciudadana como un nuevo paradigma en Latinoamérica,* Memoria del III Taller Regional Centroamericano, Ciudad de Guatemala 10, 11, y 12 de junio de 1998.

Tratados, Convenciones y Normativa Internacional

- Borrador de la Declaración Interamericana sobre los Derechos del os Pueblos Indígenas. En reporte de 1995 de la CIADH, sesión 81ª, Cap. IV, OEA, Washington DC, Febrero 28 de 1996.
- Carta Mundial de la Naturaleza, Resolución 37/7, el 28 de octubre de 1982.
- Comisión Económica para Europa, Naciones Unidas. La Convención de Aarhus y Guía de Implementación Ney York y Génova, 2000.
- Convención de Aarhus de Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en materia Ambiental 1988.
- Convenio de Biodiversidad y Protocolo de Cartagena.
- Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central.
- Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales.
- Convenio N. 169. OIT.

- Declaración sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992.

- Declaración de Santa Cruz. Cumbre de las Américas, 1994.

- Declaración Universal de Derechos Humanos.

- Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996.

- Directiva 2003/ 35/ CE.

- Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.
- Directiva Operacional sobre Pueblos Indígenas 4.20 del Banco Mundial.

- Estrategia Interamericana para la promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, (OEA).

- Informe de la Comisión Brundtland.

- Informe N. 25332 Informe No. 25332 Aplicación de la directriz operacional 4.20 sobre poblaciones indígenas: examen documental independiente, 10 de enero de 2003, Departamento de Evaluación de Operaciones. Grupo de Evaluación de Países y Relaciones Regionales del Banco Mundial.

- Directiva N. 90/313 de la Unión Europea.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, setiembre de 2002.

- Resolución R-702-98- MINAE.

Códigos

- Zeledón Zeledón, R., *Código Ambiental*, 2 ed., Editorial Porvenir, Colección de Leyes, San José, Costa Rica, 1999.

Tesis

- Cajiao Jiménez, M.V., *Los espacios de participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental. El caso de Costa Rica,* Tesis de grado para optar al grado de Master

en políticas, legislación y gestión ambiental en Centroamérica, Managua, Nicaragua, Universidad Popular de Nicaragua, julio 2003.

Resoluciones Judiciales

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José, a las trece horas del trece de diciembre del dos mil dos. Exp: 02-008183-0007-CO Res: 2002-11880.

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, San José, Sentencia número 2000-06640 de las nueve horas dieciséis minutos del 28 de julio del 2000.

Defensoría de los Habitantes

- Defensoría de los Habitantes, Oficio No DHR-3662-96 del 1 de noviembre de 1996. Expediente Número 1122-23-96.

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.elaw.org/resources/text.asp?ID=187
http://www.farm.org.ar
http://www.bancomundial.org/
http://www.olade.org.gt/
http://www.oas.org
http://www.ispnet.org/documents/cepcidi/estraesp.RTF
http://www.ilo.org
http://www.worldbank.org./html/edi/sourcebook/sbhome.htm
http://www.bancomundial.org
http://www.igc.apc.orgg/ciel/ifipr.html
http://www.iadb.org
http://europa.eu.int/scadplus/Leg/es/lvb/l28056htm
http://www.unece.org/even/pp
http://www.elaw.org/resources/text.asp?id=187
http://www.oas.org
http://www.ccad.ws
http://www.anam.gob.pa/leygralambiental.htm
http://www.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond82.html
http://www.marn.gob.gv/participación.htm
http/www.marn.gob.gv/denuncias_ambientales.htm
http://www.asamblea.gob.ni/constitu.htm
http://www.hacienda.gob.ni/Presupuesto2004/gobiernocentral/MARENA2004.htm
http://www.sdnnic.org.ni/documentos/panic/acuerdo-PAANIC. Htm
http://www.mific.gob.ni/dirfomento/pyme/leyes/leymedioambiente.pdf
http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/panama/html
http://www.asamblea.gob.ni/constitu.htm

http://www.hacienda.gob.ni/Presupuesto2004/gobiernocentral/MARENA2004.htm
http://www.sdnnic.org.ni/documentos/panic/acuerdo-PAANIC. Htm
http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/calas.htm
http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Guate85.html
http://www.geocities.com/sociedadpga/publicaciones/anolnro1/participación_ciudadana.htm
http://www.marn.gob.gt/es/

Capítulo XIII:
Pago por Servicios Ambientales en Centroamérica

Libros y Publicaciones

- Alvarado Castro, B., *Contribución a la gestión integral de cuencas mediante la creación de esquemas para el pago por el servicio ambiental (mantenimiento del recurso hídrico) a través del manejo o conservación de cobertura vegetal de las cuencas altas de los valle de la costa peruana,* Instituto Nacional de Recursos Naturales, Lima, Perú, 2003.

- Born, H., Verissimo, A., Tann Le Boulluec A., *et.al., Payment for Environmental Services: Brazil,* Proyecto Pago por Servicios Ambientales en las Américas, PRISMA, San Salvador, 2002.

- Chacón Marín, C.M., *Caminando en la Conservación Privada: definiendo prioridades, opciones legales y tenencia de la tierra,* CEDARENA, San José, Costa Rica, 2004.

- Conejo Aguilar, V., *Naturaleza jurídica del pago por servicios ambientales: impuesto, canon, tasa o precio?*, Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2003.

- Global Environment Facility (GEF), *Conservación Privada en Latinoamérica: Herramientas Legales y Modelos para el Éxito,* Octubre 2003.

- Heindrichs, T., "Pago por Servicios Ambientales (PSA)" en PROCARYM, Programa de Gestión de Recursos Naturales de la Cooperación Técnica Alemana, República Dominicana, 2003.

- Hofstede, R., *La Paradoja Andina. Gestión de Servicios Ambientales y Manejo de Áreas Naturales en Cuencas Andinas,* Presentación al Tercer Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas, Foro Regional sobre Sistemas de Pago por Servicios Ambientales, Arequipa, Perú, del 9 al 12 de junio de 2003.

- Orozco, J., *Uso de instrumentos económicos para la gestión ambiental en Costa Rica*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de CEPAL, Santiago de Chile, 2002.

- Real Ferrer, G., *et.al., Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina,* Editorial McGraw-Hill, 2000.

- Rosa, H., *et.al., Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales. Lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias,* Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), 2003.

- Tognetti, Sylvia, S., *et.al., Evaluación de la efectividad de pagos de servicios ambientales en las cuencas hidrológicas, III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas Hidrográficas,* Foro Regional sobre Sistemas de Pago de Servicios Ambientales, Arequipa, Perú, del 9 al 12 de junio de 2003.

Textos Disponibles en Internet

- Araya, M., *Algunas experiencias en el pago de servicios ambientales con énfasis en Captura de Carbono,* Disponible en: http://www.virtualcentre.org/es/ele/conferencia3/articulo12.htm
- Castro Salazar, R., *De pioneros a lideres,* PNUMA, Disponible en: http://www.tierramerica.net/2004/0320/analisis.shtml
- Echavarría, M., *Algunas lecciones sobre la aplicación de pago por la protección del agua con base en experiencias en Colombia y Ecuador,* Ecodecisión, 2003, Disponible en: http://www.rcl.fao.org
- Gutiérrez, M., *Acceso al pago de servicios ambientales en Costa Rica*, Anthropology Ph.D. Program, Graduate School and University Center, University of New York, Disponible en: http://www.lead-es.virtualcentre.org
- Gutiérrez, M., *Acceso al pago de servicios ambientales en Costa Rica,* Anthropology PH..D. Program, Graduate School and University Center, University of New York, Disponible en http://www.lead-es.virtualcentre.org
- Mejías Esquivel, R., Segura Bonilla, O., *El Pago De Servicios Ambientales en Centroamérica,* Costa Rica, Enero 2002, Disponible en: http//www.cinpe.una.ac.cr/serie%5Colmrona.pdf.
- Miranda, M., *Efectos sociales indirectos del pago por servicios ambientales en Cordillera Volcánica Central,* Disponible en: http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico

- PROCARYM, *Proyecto Manejo y Conservación de los Recursos Naturales de la Cuenca Alta del Río Yaque del Norte,* Disponible en: http://www.lead-es.virtualcentre.org www.rlc.fao.org/prior/recnat/pago.htm

Capítulo XIV: Comercio y Ambiente

Libros

- Govaere, V., *Sistemas Internacionales de Comercio GATT-OMC,* Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2000.

- Real, G., *Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina*, McGraw-Hill Interamericana, España, 2000.

- Segura, O., Moreno, M. (comp.), *Políticas Económicas para el Comercio y el Ambiente,* Editorial Porvenir, Centro Internacional de Política Económica, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2002.

Textos Disponibles en Internet

- Altmann, J., "Experiencias en Cooperación Ambiental en Acuerdos de Integración Regional", *Revista Puentes entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible*, vol.2, no. 1, Junio-Julio-Agosto, 1999. Disponible en: http://www.inca.or.cr/publicaciones/doc

- Arguedas, I., Lizano, M., *Mandatos del Comité Comercio y Medio Ambiente,* Prespectivas para la Reunión Ministerial de Singapur, Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica, 1996. Disponible en: http://www.comex.go.cr

- "Comercio y Ambiente en los Acuerdos Regionales", Revista *Puentes entre el Comercio y Desarrollo Sostenible,* vol. 2, no. 1, Junio-Julio-Agosto, 1999. Disponible en: http://www.inca.or.cr/publicaciones/doc

- "Comercio y Medio Ambiente en los Acuerdos Regionales", *Puentes entre el Comercio y Medio Ambiente,* vol. 5, no. 1, Enero-Febrero 2004. Disponible en: http://www.inca.or.cr/publicaciones/doc

- *Demandas del Foro Social para la Sostenibilidad ante la Cumbre de Johannesburgo de 2002.* Disponible en: http://www.supercable.es/johan/html

- Gilti, E., Murillo, C., *Una perspectiva Latinoamericana del Modelo del TLCAN en materia de Comercio y Ambiente,* CINPE, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. Disponible en: http://www.inca.or.cr/publicaciones/TLCAN/Lecciones

- González, A.K., "Comercio y Medio Ambiente en el TLCAN. Crónica de una Negociación", *Revista Puentes entre el Comercio y Desarrollo Sostenible,* vol. 2, no. 1, 1999. Disponible en: http://www.inca.or.cr/publicaciones/doc

- "Hacia una verdadera Agenda Centroamericana", *Comercio y Ambiente.* Disponible en: http://www.iucn.org/places/ora/pdfs/convenio.pdr

- "La Evolución de las Tendencias Mundiales", *Comercio y Ambiente.* Disponible en: http://www.medioambiente.gov.ar

- "La Organización Mundial del Comercio", *La nueva Constitución del Mundo al Desnudo.* Disponible en: http://www.fortunecity.s/arcoiris/zen/160/consum.html

- Lederman, D., *Las Lecciones del TLCAN para los países de América Latina y el Caribe,* Banco Mundial, 2003. Disponible en: http://www.worldbank.org/lac/lac.nsf

- Llobet, G., *VIII Reunión Ministerial del ALCA-Perspectivas,* Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica, 2003. Disponible en: http://www.comex.go.cr/difusion/ciclo/default/asp

- Mora, H., *Quince dudas razonables del TLC-Centroamérica-EU y la posición nacional.* Disponible en: http://www.oneworld.net/external/url

- Rekondo, J., Johannesburgo, *Oportunidad Perdida.* Disponible en: http://www.voltaire.efeber.net/revista/znb136

- Santamaría, J., *Balance de la Cumbre de Johannesburgo.* Disponible en: http://www.alainet.org/active/showtext

- *Tratado de Libre Comercio entre los Gobiernos de la República de Costa Rica, República de El Salvador, República de Guatemala, República de Honduras, República de Nicaragua y los Estados Unidos de América: Documento Explicativo,* Comex, Ministerio de Comercio Exterior, San José, Costa Rica, 2004. Disponible en: http://www.comex.go.cr/difusion

Otros

- Madrigal, P., *Conferencia Tratado de Libre Comercio y Ambiente,* En mesa redonda efectuada en el Colegio de Abogados organizada por la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica, 25 de marzo del 2004.

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.wto.org/spanish/themes
http://www.cec.org/citizen
http://www.iadb.org/ppp/project/commerce/asp
http://www.ciepac.org
http://www.iadb.org/ppp/project/commerce/asp

Capítulo XV:
Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre

Libros y Publicaciones

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres.

- De Klemm, C., *Guidelines for Legislation to Implement CITES,* UICN Environmental Policy and Law Paper, no. 26, Gland, Cambridge, 1993.

- Gündling, L., Shine, C., Williams, N., *Guía para la elaboración de marcos jurídicos e institucionales relativos a las especies exóticas invasoras,* UICN Serie de Política y Derecho Ambiental, no. 40, Gland, Cambridge, 2000.

- McNeely, J., Invasores en Mesoamérica y el Caribe, UICN, 2002.

Textos Disponibles en Internet

- Cabrera Medaglia, J., *Revista Acta Académica,* 1999. Texto disponible en: http://www.uaca.ac.cr/acta/1999may/jcabrera.htm

- DI SPECIE CITES - AVES (UCCELLI), 2000. Texto disponible en: http://www.acau.it/cites.htm

- Listas de Fauna de Importancia para la Conservación, 12 de Octubre 1994. Texto disponible en: http://www.metabase.net/docs/adeso/00773.html

Sitios Web y Direcciones de Internet

http://www.cites.org
http://www.fao.org
http://www.ccad.ws