



Derecho Ambiental en Centroamérica

Tomo II

Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza

Editores



UICN Serie de Política y Derecho Ambiental No. 66 Tomo II



Derecho Ambiental en Centroamérica

Tomo II

Derecho Ambiental en Centroamérica

Tomo II

Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza

Editores

La designación de entidades geográficas y la presentación del material en este libro no implican la expresión de ninguna opinión por parte de la UICN o del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio o área, o de sus autoridades, o referente a la delimitación de sus fronteras y límites.

Los puntos de vista que se expresan en esa publicación no reflejan necesariamente los de la UICN o de BMZ.

Esta publicación ha sido posible gracias a la generosidad de BMZ.

Publicado por: UICN, Gland, Suiza en colaboración con el Centro de Derecho Ambiental, Bonn, Alemania y la Oficina Regional de Mesoamérica, San José, Costa Rica.

Derechos reservados: © 2009 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales

Se autoriza la reproducción de esta publicación con fines educativos y otros fines no comerciales sin permiso escrito previo de parte de quien detenta los derechos de autor con tal de que se mencione la fuente.

Se prohíbe reproducir esta publicación para venderla o para otros fines comerciales sin permiso escrito previo de quien detenta los derechos de autor.

Citación: Grethel Aguilar Rojas y Alejandro Iza (2009). *Derecho Ambiental en Centroamérica. Tomo II*. UICN, Gland, Suiza. x + 750 p.

ISBN: 978-2-8317-1120-1

Fotografía de la cubierta: Marta Lucía Gómez Zuluaga

Diseño e impresión: Diseño Editorial S.A.
www.kikeytetey.com

Disponible en: Centro de Derecho Ambiental de la UICN
Godesberger Allee 108-112, 53175 Bonn, Alemania
Tel.: ++49.228.2692 231 Fax: ++49.228.2692 250
elcsecretariat@iucn.org
www.iucn.org/law

Oficina Regional para Mesoamérica de la UICN
146-2150 Moravia, Costa Rica
Tel.: ++506.241 0101 Fax: ++506.240 9934
Derecho.ambiental@iucn.org
www.iucn.org/mesoamerica

También existe a disposición un catálogo de las publicaciones de la UICN.

El texto de este libro fue impreso en papel bond 75 gramos y la cubierta en couche 250 gramos.

Sumario

Tomo I

CAPÍTULO 1	
Introducción al Derecho Ambiental	1
CAPÍTULO 2	
Derecho Ambiental en Centroamérica	43
CAPÍTULO 3	
La Defensa Legal del Ambiente	107
CAPÍTULO 4	
Evaluación de Impacto Ambiental	149
CAPÍTULO 5	
Biodiversidad	231
CAPÍTULO 6	
Bosques	263
CAPÍTULO 7	
Agua	303
CAPÍTULO 8	
Medio Marino	355

Tomo II

CAPÍTULO 9
Atmósfera y Cambio Climático397

CAPÍTULO 10
Vulnerabilidad Ambiental425

CAPÍTULO 11
Desechos473

CAPÍTULO 12
Participación Pública523

CAPÍTULO 13
Pago por Servicios Ambientales595

CAPÍTULO 14
Comercio y Ambiente631

CAPÍTULO 15
Comercio Internacional de Especies Amenazadas
de Fauna y Flora Silvestres (CITES)671

Índice

CAPÍTULO 9: Atmósfera y Cambio Climático

Objetivo	397
Introducción	397
1. Aspectos Jurídicos	397
2. Contaminación Atmosférica Transfronteriza	398
3. Protección de la Capa de Ozono	402
4. Cambio Climático	405
4.1 Antecedentes y Precisiones Conceptuales	405
4.2 Gases de Efecto Invernadero	409
4.3 Vulnerabilidad, Adaptabilidad y Cuestiones Conexas	410
4.4 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	411
4.5 Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	415
5. Contexto Regional	418
5.1 Instrumentos Regionales	418
5.2 Iniciativas Regionales	419
5.3 Instituciones Nacionales	422

CAPÍTULO 10: Vulnerabilidad Ambiental

Objetivo	425
Introducción	425
1. La Vulnerabilidad Ambiental	425
2. Contexto Internacional	427
2.1 Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y la Carta Mundial de la Naturaleza	428
3. Contexto Regional	433
3.1 Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central (CEPRENAC) ...	434

4.	Contexto Nacional en Centroamérica	437
4.1	Belice	437
4.2	Costa Rica	442
4.3	El Salvador	447
4.4	Guatemala	452
4.5	Honduras	457
4.6	Nicaragua	458
4.7	Panamá	467

CAPÍTULO 11: Desechos

	Objetivo	473
	Introducción	473
1.	Nociones Generales	474
1.1	Definición	474
1.2	Clasificación	477
1.3	Gestión Integral de Residuos	478
1.4	Métodos para la Eliminación de Desechos	481
1.5	Movimiento Transfronterizo de Desechos	485
1.6	Medio Ambiente Delicado	485
2.	Bases para la Acción Nacional e Internacional en el Tema de Desechos ...	486
2.1	La Conferencia de Estocolmo	486
2.2	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo	487
2.3	Agenda 21	488
2.4	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible	491
3.	Convenios Internacionales en Materia de Desechos	492
3.1	Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar	492
3.2	Programa sobre Mares Regionales del PNUMA	496
3.3	Convenio de Londres	497
3.4	Convenio de Basilea sobre el Control de Movimiento Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación	501
3.5	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	502
3.6	Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional	503
3.7	Convenio de Bamako	504
3.8	Desechos Nucleares	505
4.	Instrumentos Regionales	505
4.1	Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos	506
4.2	Convenio del Pacífico Nordeste	507

4.3	Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe	507
4.4	Protocolo sobre Fuentes Terrestres de Contaminación Marina (FTCM) al Convenio de Cartagena	508
5.	La Unión Europea y la Gestión de los Desechos	509
6.	Régimen Jurídico Relativo al Manejo de Desechos en Centroamérica	511
6.1	Belice	511
6.2	Costa Rica	511
6.3	El Salvador	514
6.4	Guatemala	514
6.5	Honduras	515
6.6	Nicaragua	516
6.7	Panamá	516
7.	Centros de Producción más Limpia	517

CAPÍTULO 12: Participación Pública

Objetivo	523
Introducción	523
1. Antecedentes, Componentes y Asuntos Indígenas	524
1.1 Qué es la Participación Pública	525
1.2 Participación Pública y Pueblos Indígenas	536
2. Desarrollo de la Participación Pública en el Ámbito Internacional	549
2.1 Instrumentos del Derecho Ambiental Internacional de Carácter Global que Incorporan la Participación Pública	550
2.2 Desarrollo de la Participación Pública en el Ámbito Europeo	554
3. Participación Pública en el Contexto Regional Americano	561
3.1 Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sustentable (ISP)	562
4. Participación Pública en el Contexto Regional Centroamericano	564
4.1 Democratización y Participación Pública en Centroamérica	565
5. Desarrollo de la Participación Pública en Instrumentos y Foros en el Contexto Centroamericano	567
5.1 Análisis General de la Participación Pública en Foros e Instrumentos Legales	567
5.2 La Participación Ciudadana en los Países Centroamericanos	570

CAPÍTULO 13: Pago por Servicios Ambientales

Objetivo	595
Introducción	595
1. Marco Jurídico	597
1.1 Ámbito Internacional	597
1.2 Ámbito Regional	600
1.3 Proyectos Regionales	620
2. Creación de Mercados Internacionales y Locales de Servicios Ambientales	621
2.1 Mercados Internacionales	621
2.2 Mercados Locales	624
3. Beneficios Derivados de la Implementación del PSA	627

CAPÍTULO 14: Comercio y Ambiente

Objetivo	631
Introducción	631
1. Antecedentes de la Inclusión del Tema en los Acuerdos Comerciales	632
2. La Organización Mundial de Comercio y el Tema Ambiental	633
2.1 Breve Historia del Debate sobre Comercio y Ambiente en el GATT / OMC	633
2.2 La Organización Mundial de Comercio	635
2.3 Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC	636
2.4 Las Disposiciones Pertinentes del GATT / OMC	638
3. El Tema Ambiental en los Acuerdos Comerciales	641
3.1 Consideraciones Generales	641
3.2 Mercosur	643
3.3 Comunidad Andina	644
3.4 La Integración Económica Centroamericana	645
3.5 Tratado de Libre Comercio de América del Norte	647
3.6 Acuerdo para la Cooperación Ambiental en Norteamérica (ACAN) ..	649
3.7 Acuerdo Paralelo Ambiental Chile-Canadá	652
3.8 El Régimen de Sanciones (Represalia Cruzada) en TLCAN y APACC	654
3.9 Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)	655
4. América Latina y el Debate Multilateral del Tema Ambiental	656
5. El Tema Ambiental en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)	657

6.	El Tema Ambiental en Declaraciones y Resoluciones Internacionales	664
6.1	Declaración de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Medio Ambiente de 1992 (Declaración de Río)	664
6.2	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo)	665
7.	Plan Puebla-Panamá (PPP)	666

CAPÍTULO 15: Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

Objetivo	671
Introducción	671
1. Génesis de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	672
2. Estructura	673
2.1 Estructura Formal	673
2.2 Estructura Funcional	674
2.3 La Secretaría	677
3. Ordenamiento de las Especies	678
4. Reservas	678
5. Programas	679
5.1 Grupo de Trabajo sobre Carne de Animales Silvestres	679
5.2 Examen de los Criterios	680
5.3 Programa de Monitoreo sobre Especies	680
6. Organización de las Especies	680
6.1 Base de Datos sobre Especies	680
6.2 Cupos de Exportación	681
6.3 Registros de CITES	682
7. Informes Nacionales	682
7.1 Anuales	682
7.2 Bienales	684
7.3 Examen de Requisitos de Presentación	684
8. Solución de Controversias	684
9. Publicaciones de la Secretaría	685
10. Directivas de Transporte	685
11. Convenios Ambientales Afines	685
12. Autoridades Administrativas y Científicas de CITES	686

13. Organizaciones Relacionadas con CITES	686
14. Visión Centroamericana de CITES	686
14.1 Corredor Biológico Mesoamericano	690
14.2 Humedales de Centroamérica	691
14.3 La Caoba	691
14.4 Especies Exóticas Invasoras	692
Editores y colaboradores.....	695
Bibliografía.....	751

9 Atmósfera y Cambio Climático

Objetivo

En este capítulo, el lector precisará algunos conceptos y analizará el status jurídico de la atmósfera; de igual modo, estudiará los principales aspectos legales de la contaminación atmosférica, la protección de la capa de ozono y el cambio climático.

Estos temas son abordados desde una perspectiva internacional, mediante el estudio de los principales acuerdos y tratados internacionales que regulan la materia.

Además, el lector estudiará los instrumentos legales e institucionales que se han adoptado para enfrentar el problema del cambio climático, en la región centroamericana, así como en cada país en particular.

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.

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 sea 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 a sus consecuencias jurídicas atañe, solo se aplica a los fondos marinos y oceánicos más allá de las jurisdicciones nacionales y al espacio ultraterrestre.⁸⁰⁴

En el contexto más reducido de las relaciones entre dos países o en una región, la atmósfera podría ser considerada como masas 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 solo de unos cuantos) en su protección. En efecto, la capa de ozono atmosférico ubicada por encima de la capa limítrofe de la tierra⁸⁰⁵ 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 o 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 la ha caracterizado como una cuestión de interés común para la humanidad, con lo cual es posible que sea comparada con la capa de ozono.

2. Contaminación Atmosférica Transfronteriza

La acción internacional en esta materia es producto de un fenómeno muy concreto: la “lluvia ácida”, que es la contaminación originada por precipitación que se deriva de emisiones de gases sulfurosos a la atmósfera y que tiene como consecuencia fundamental la acidificación 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; por lo que es un problema ambiental eminentemente transfronterizo.

804 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.

805 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.

Antes de entrar a considerar los instrumentos jurídicos que regulan la contaminación atmosférica transfronteriza, es preciso 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.⁸⁰⁶ 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 prescrito 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 sería la indemnización que debería ser pagada.
2. Si la respuesta a la pregunta anterior resultara 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.

Según 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 del 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 al 1 de octubre de 1937, la fundición Trail había producido un daño a las cosechas y a los

806 *American Journal of International Law* -AJIL- 1939, 182; 35 AJIL, 1941, 684.

bosques en el Estado de Washington que alcanzaba un monto de USD 78.000. Varias de las peticiones de los Estados Unidos fueron rechazadas.

A pesar de 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, cuyos aspectos más relevantes son los siguientes: un estado tiene el deber de proteger todo el tiempo a los 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 sean establecidos por una evidencia clara y convincente.

Esta decisión constituye, junto con otras,⁸⁰⁷ 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, además de 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 el Principio 2 de la Declaración Río podrían ser invocados 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 necesaria la adopción de estándares más detallados e implementar un enfoque preventivo.

807 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).

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, asimismo 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, el 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.⁸⁰⁸ 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 emisiones 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”.⁸⁰⁹

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.⁸¹⁰

Las obligaciones de las Partes están expresadas en términos muy generales: “se esforzarán por limitar y, en la medida de lo posible, reducir gradualmente...”.⁸¹¹ En realidad, a cada Parte contratante le corresponde elaborar las políticas y estrategias que consideren más convenientes.⁸¹² El Convenio prevé además la celebración de consultas y la notificación en casos de riesgo significativo de contaminación.⁸¹³

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 protocolos⁸¹⁴ que complementan al Convenio de Ginebra y desarrollan medidas más estrictas en materia de control de la contaminación.

808 Conocido también como Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia. Texto disponible en: http://www.unece.org/env/lrtap/lrtap_h1.htm.

809 Artículo 1. b).

810 Artículo 1. a).

811 Artículo 2.1.

812 Artículo 6.

813 Artículo 5.

814 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);

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 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.⁸¹⁵

El agotamiento de la capa de ozono ha sido provocado por la concurrencia de actividades humanas y ciertas sustancias químicas. Dichas sustancias se denominan CFC (clorofluorocarbonos) y sustancias halogenadas (halones).⁸¹⁶ 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 el resultado final de disminuir la capa de ozono.⁸¹⁷

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

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).

815 Rowland, F.S., "Atmospheric changes caused by human activities: from science to regulation", *27 Ecology Law Quarterly*, 2001.

816 "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 años 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.

817 *Revista Nature*, no. 249, 1974.

adoptado en Viena el 22 de marzo de 1985 y para el año 2007 había sido ratificado por 191 Estados.

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”.⁸¹⁸ 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”.⁸¹⁹ 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 a la 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, así como considerar y adoptar las modificaciones al Convenio y los protocolos pertinentes.⁸²⁰

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,⁸²¹ el mismo que entró en vigor el 1 de enero de 1989. En el año 2007 contaba con 191 Estados suscriptores.

Siguiendo un enfoque claramente preventivo,⁸²² el Protocolo establece metas específicas para la reducción escalonada y, eventual eliminación, de las sustancias que agotan la capa de ozono. Mediante cuatro enmiendas⁸²³ se han incorporado otras sustancias a los mecanismos de control que operan en el Protocolo, a tenor de lo

818 Artículo 2.1.

819 Artículo 1.2.

820 Artículo 6.

821 Texto disponible en: <http://www.unep.org/ozone/docs/Montreal-Protocol-Booklet-sp.doc>

822 Una gran parte del mundo científico ha vinculado a los CFC y a los halones con el agotamiento de la capa de ozono. Sin embargo, no existe una certeza con respecto a los daños producidos a los seres humanos o al ambiente por la disminución del ozono ni tampoco respecto al impacto de otros fenómenos y actividades como la 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...”.

823 Londres (1990), Copenhague (1992), Viena (1995), Montreal (1997) y Beijing (1999).

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.⁸²⁴ 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 benefician con las medidas de aplazamiento pueden aplicar las medidas de control previstas en el Protocolo.⁸²⁵ A su vez, cada Parte deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que los mejores productos sustitutos y las tecnologías disponibles que no presenten riesgos para el ambiente se transfieran en forma expeditiva a las Partes que se benefician 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.⁸²⁶

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 1993.⁸²⁷

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 hayan votado en contra. Estas decisiones requieren el apoyo de mayorías separadas de países en desarrollo y de 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.⁸²⁸

Todo parece indicar que la puesta en funcionamiento de los mecanismos del Protocolo de Montreal ha 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. No 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.

824 Artículo 5.1.

825 Artículo 10.

826 Artículo 10 A.

827 Artículo 4.

828 Artículo 9 a), b), c) y d).

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.⁸²⁹ De acuerdo con el consenso científico, el resultado más directo podría ser un “calentamiento de la atmósfera mundial” del orden de 1,8 a 4° C durante los próximos cien años. A esto se debe sumar un manifiesto incremento de temperatura de un 0,5° C desde el período preindustrial anterior a 1850, parte del cual sería producto de emisiones 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 amenazar 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.⁸³⁰

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, el Protocolo de Kyoto y las sesiones de la Conferencia de las Partes (COP), órgano supremo de la Convención, 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,⁸³¹ 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 utilizó 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 fue sino hasta la década de los ochenta donde apareció la preocupación mundial sobre el cambio climático y la necesidad de adoptar instrumentos internacionales que regularan el tema.

829 *Idem*.

830 *Idem*.

831 Científico sueco (19/02/1859–2/10/1927), Premio Nóbel de Química, 1903.

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 Mururoa⁸³², quedó 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 establecieron 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 estatales.

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 considerada en una reunión de expertos en Ottawa en 1989 y por el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC por sus siglas en inglés).⁸³³

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 humanas⁸³⁴ 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.

832 Ver nota 5.

833 El Panel es un grupo de más de dos mil científicos, organizado en 1988 por el PNUMA y por la Organización Meteorológica Mundial (OMM).

834 PNUMA, OMN, *Segunda Evaluación Cambio Climático*, 1995, p. 23.

Por su parte, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)⁸³⁵ 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”.⁸³⁶ 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 una modificación en la aceleración del cambio atmosférico no observado en los estudios del paleo-climatología”.⁸³⁷

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 dedicó 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 es hoy en día incontestable. 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.⁸³⁸ 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 período adecuado para lograr la adaptación de los ecosistemas al cambio climático”.⁸³⁹

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

835 Adoptada en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, el 9 de mayo de 1992.

836 CMNUCC, Artículo 1.2.

837 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.

838 Esta conferencia fue convocada por Holanda y asistieron representantes de más de 66 países.

839 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.

para la reducción de sus emisiones, lo que impidió obtener el consenso para un acuerdo global. Luego de la Conferencia 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.⁸⁴⁰ 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, organizada por la OMM y PNUMA, a la cual asistieron representantes de más de 120 países, la mayoría de ellos del mundo en desarrollo.⁸⁴¹

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 que regulara 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,⁸⁴² 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,

840 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.

841 Oberthur, S., *Cooperación Internacional sobre Cambios Climáticos: El papel de los países en desarrollo*, 1997, p.257.

842 Resolución 212, de 21 de diciembre de 1990.

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 con base en el consumo de combustibles fósiles. El desarrollo económico y el incremento de la producción, así como el consumo de combustibles fósiles 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 sin considera 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 del Convenio Marco.

El texto de Informe del INC y, consecuentemente el contenido del Convenio Marco, no tuvieron 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 período tan pequeño fue un logro significativo. A pesar que los estados no se comprometieron específicamente a limitar las emisiones de gases de efecto invernadero, se reconoció el cambio climático como una seria amenaza y se establecieron las bases para una acción futura bajo el paraguas de un marco jurídico global.

4.2 Gases de Efecto Invernadero

Los gases de efecto invernadero⁸⁴³ (GEI) son aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, “tanto naturales como antropogénicos que absorben y remiten radiación infrarroja”.⁸⁴⁴ Entre los GEI se encuentran el dióxido de carbono (CO₂), producto de la quema del carbón, petróleo y gas natural para generar la energía utilizada en el sector del transporte, así como en la industria manufacturera, la generación de calor, refrigeración, electricidad y otras aplicaciones. Otras fuentes de emisión de dióxido de carbono se vincularon con el uso de la tierra, tales como desbrozar el terreno para la explotación forestal, la ganadería, y la agricultura. La vegetación contiene moléculas de carbono, cuando ésta disminuye o se quema, éstas se liberan como dióxido de

843 Los gases de efecto invernadero establecidos en el Anexo A del Protocolo de Kyoto son el dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbonos, perfluorocarbonos y hexafluoruro de azufre.

844 CMNUCC, Artículo 1.5.

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 (CH₄), un gas natural, es el segundo en importancia. La generación del metano se atribuye al cultivo de arroz y a 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”.⁸⁴⁵

Otro de los gases es el óxido nitroso (N₂O), que deriva de diversas prácticas agrícolas e industriales. Contribuyen también al efecto invernadero los hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) (utilizados en algunas aplicaciones como sustitutos de los CFC empleados en refrigeración y en los equipos de aire acondicionado) y el hexafluoruro de azufre (SF₆).

4.3 Vulnerabilidad, Adaptabilidad y Cuestiones Conexas

La 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”.⁸⁴⁶ 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 más afectadas por desastres naturales suelen ser las menos desarrolladas: sequías en Etiopía, inundaciones en Bangladesh, huracanes en República Dominicana. Los esfuerzos de recuperación post-desastre son sin duda acciones guiadas por buenas intenciones, pero tales esfuerzos son costosos y casi siempre transitorios”.⁸⁴⁷

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.

845 Camino, R., Muller, S., *Sostenibilidad de la Agricultura y los Recursos Naturales*, ICCA, San José, Costa Rica 1993, p. 21.

846 PNUMA, OMN, *Segunda Evaluación*, Op. cit., p. 3.

847 *Dialogue on Water and Climate, Cielos Oscuros Aguas Tormentosas, El Porqué de la Necesidad del Agua y el Clima*, 2002, p. 4.

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”.⁸⁴⁸

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 1992⁸⁴⁹ y en el año 2007 contaba con 192 países suscriptores. 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

848 World Meteorological Organization, *The IPCC Response Strategies*, United Nations Environmental Program, Intergovernmental Panel On Climate Change, Editorial Island Press, Washington, 1991, p. 157.

849 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.

climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.⁸⁵⁰

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 específicas de las Partes agrupadas de conformidad con los anexos y
5. Disposiciones finales.

En atención a los compromisos asumidos, en la CMNUCC se 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 con economías en 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 lo integran únicamente los países miembros de la OECD, quienes tienen la obligación específica de poner a disposición de los países en vías de desarrollo los recursos financieros, para que puedan cumplir con sus obligaciones previstas en la Convención y adaptarse a los efectos negativos del cambio climático.
3. Partes no incluidas en el Anexo I, integrado por los países en vías de desarrollo, incluyendo a China y la India con una mención especial para los países menos desarrollados, 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.

Por lo tanto las obligaciones que deben asumir las Partes se plantean en tres bloques, las comunes que han de cumplir todos los Estados, las específicas para los países del Anexo I y las financieras para los países desarrollados del Anexo II.

Los compromisos comunes son mínimos y condicionados, pues se deben cumplir teniendo en cuenta tres factores: las responsabilidades comunes pero diferenciadas,

850 CMNUCC, Artículo 2.

el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, sus objetivos y circunstancias; lo que da flexibilidad a las Partes para su aplicación. Las obligaciones comunes son las siguientes:

- Elaborar periódicamente comunicaciones y publicar inventarios nacionales de sus emisiones antropogénicas por las fuentes y de la absorción (o captura) por los sumideros de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal.
- Formular y aplicar programas nacionales para mitigar el cambio climático y desarrollar estrategias para adaptar sus políticas al impacto del cambio climático.
- Comunicar a la Conferencia de las Partes la información relativa a la aplicación de la Convención.
- Promover la transferencia, desarrollo y aplicación de tecnologías limpias para controlar, reducir y prevenir las emisiones de GEIs.
- Promover la gestión sostenible y la conservación de sumideros de carbono, especialmente bosques y océanos.
- Al aplicar políticas sectoriales procurar tener en cuenta el cambio climático inducido.
- Reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, salud pública y medio ambiente de las acciones para combatir el cambio climático.
- Promover la observación sistemática y la investigación sobre el sistema climático; la comunicación y el intercambio de información así como la educación y la sensibilización pública relativa al cambio climático.

Los compromisos específicos que, además de los generales, deberán asumir los Estados que figuran en el Anexo I son:

- Adoptar políticas y medidas nacionales de mitigación del cambio climático con el fin de limitar sus emisiones antrópicas por GEI, protegiendo y mejorando sumideros y depósitos de dichos gases. En la Convención no se prevé una cuantía para las limitaciones, solo se restringe a señalar que ciertas políticas y medidas adoptadas serán un marco de referencia para demostrar que los países desarrollados están tomando la iniciativa.
- Como objetivo temporal, la Convención no establece un calendario preciso respecto de la limitación de emisiones, pero sí establece el regreso antes del año 2000 a los niveles anteriores de emisiones.
- Deben presentar dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Convención, y periódicamente de allí en adelante, la información detallada de las medidas y políticas adoptadas, así como acerca de las proyecciones resultantes de las emisiones y absorciones por sumideros para el decenio 1990-2000, con el fin de volver individual o colectivamente a los niveles de 1990 las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los países desarrollados enumerados en el Anexo II, que son esencialmente los de la OECD, adicionalmente asumen otros compromisos de carácter financiero:

- Proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir la totalidad de los gastos convenidos que efectúen las Partes que son países en desarrollo para cumplir con sus obligaciones en materia de elaboración de inventarios, facilitación de información y formulación de programas nacionales, entre otros.
- Ayudar a los países en desarrollo particularmente vulnerables a hacer frente a sus costos de adaptación.
- Promover, facilitar y financiar la transferencia de tecnología y conocimiento o el acceso a ellos, a otros Estados Parte, primordialmente a los países en vías de desarrollo para que puedan cumplir con sus obligaciones previstas en la Convención.

La Convención se rige por los siguientes principios:

- El principio precautorio, el cual postula que la ausencia de una certidumbre científica no constituye excusa para posponer acciones dirigidas a evitar una amenaza de daño grave o irreversible al ambiente. Las partes deben tomar medidas de precaución para detectar, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos.
- El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, que establece que las responsabilidades deben ser compartidas por todos los Estados, pero diferenciadas de acuerdo a la participación de cada uno al problema que se pretende solucionar.
- El principio de desarrollo sostenible es adoptado en la CMNUCC al señalar que las Partes deben promover y optar por un modelo de desarrollo económico internacional abierto y sostenible, para que la protección del sistema climático sea en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

La crítica general que se hace a la CMNUCC es que 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 fue 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 ayudándolos a asumir los gastos de la adaptación, habida cuenta de su vulnerabilidad a las consecuencias del cambio climático.

La CMNUCC estableció un Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico⁸⁵¹ 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 estableció un órgano encargado de ayudar a la Conferencia de las Partes en la evaluación y el examen del cumplimiento efectivo de la Convención.⁸⁵²

La COP tiene como principal función la de supervisar la implementación de la Convención y los instrumentos jurídicos conexos.⁸⁵³ 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.⁸⁵⁴

En atención a lo dispuesto en la Convención, la COP en su primer reunión llevada a cabo en Berlín del 28 de marzo al 7 de abril de 1995, examinó si los compromisos de reducción de emisiones por parte de los países desarrollados y con economías en transición eran adecuados para alcanzar el objetivo de la Convención, la conclusión fue negativa por lo que se acordó poner en ejecución un plan que permitiera tomar medidas apropiadas para el período posterior al año 2000 y particularmente, reforzar los compromisos de las Partes incluidas en el Anexo I de la Convención, mediante la adopción de un protocolo u otro instrumento jurídico.

El acuerdo asumido se estableció en el Mandato de Berlín encargado a un grupo *ad hoc* cuyo proceso implicó reforzar los compromisos asumidos por las partes del Anexo I de la Convención, elaborar políticas y medidas que plantearan limitaciones cuantificadas, así como objetivos de reducción en un tiempo determinado, sin introducir nuevas responsabilidades a los países no pertenecientes al Anexo I.

En 1997, después de ocho reuniones, el cometido se cumplió. Se remitió un texto en la Tercer Conferencia de las Partes celebrada del 1 al 11 de diciembre, donde después de complejas negociaciones se adoptó el instrumento jurídico diseñado para precisar los compromisos planteados en la CMNUCC. Así surgió un Protocolo con carácter adicional y subordinado a la Convención Marco, denominado Protocolo de Kyoto por haber sido esa ciudad japonesa sede de la CoP 3.

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 establecieron compromisos más específicos. Dicho Protocolo fue adoptado el 11 de diciembre de 1997 y entró en vigor en febrero de 2005, para lo cual, fue necesario cumplir dos condiciones: la ratificación de

851 CMNUCC, Artículo 9.

852 CMNUCC, Artículo 10.

853 CMNUCC, Artículo 7.

854 CMNUCC, Artículo 12.

al menos 55 Partes de la Convención; y figurar entre ellas Partes del Anexo I, cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de dicho grupo en los niveles de 1990.

El Protocolo adoptó los mismos principios, objetivos e instituciones de la CMNUCC. Las disposiciones del Protocolo se relacionaron 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 señaló un conjunto de políticas y medidas con el fin de promover el desarrollo sostenible y facilitar el cumplimiento de los compromisos cuantificados de reducción de emisiones, entre ellas se destacan las siguientes:

- Fomento de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía.
- Protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal.
- Promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, forestación y reforestación.
- Promoción de modalidades agrícolas sostenibles a la luz de las consideraciones del cambio climático.
- Investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ambientalmente racionales.
- Reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado, los incentivos fiscales, las exenciones tributarias y arancelarias y las subvenciones que sean contrarios al objetivo de la Convención en todos los sectores emisores de gases de efecto invernadero y aplicación de instrumentos de mercado.
- Fomento de reformas apropiadas en los sectores pertinentes con el fin de promover unas políticas y medidas que limiten o reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal.
- Medidas para limitar o reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en el sector del transporte.
- Limitación o reducción de las emisiones de metano mediante su recuperación y utilización en la gestión de los desechos así como en la producción, el transporte y la distribución de energía.

El Protocolo de Kyoto, constituye un compromiso internacional que busca combatir el calentamiento global exigiendo la reducción individual o colectiva, de emisiones de GEI (señalados su Anexo A y que son el CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC y SF₆) a los países

enumerados en su Anexo B (países desarrollados y con economías en transición, que son los señalados en el Anexo I de la CMNUCC) en un promedio del 5% entre el 2008 y el 2012, primer período de compromiso, en relación con los niveles registrados en 1990; obligando a Suiza, la mayor parte de los países de Europa Central, Oriental y los Estados miembros de la Unión Europea a reducir un 8% sus emisiones (Bruselas repartió este compromiso entre los países de la Unión Europea, a través del denominado sistema de burbuja, de forma que unos tienen que recortar sus emisiones y otros como España, por ejemplo, pueden elevarlas pero con un límite), 7% para los Estados Unidos y 6% para Canadá, Hungría, Japón y Polonia; Rusia, Nueva Zelanda y Ucrania deben estabilizar sus emisiones, mientras que Noruega puede aumentarlas un 1%, Australia 8% e Islandia el 10%. El protocolo no impone multas, aunque sí castigos, donde el infractor, tendrá que reducir en el siguiente período la cantidad incumplida multiplicada por 1,3; con la posibilidad de ser sancionado a no poder acogerse a algunos de los mecanismos que facilitan la reducción.

Acordar sobre estos compromisos, que sin duda conlleva implicaciones ambientales, económicas, políticas y sociales para los países desarrollados, solo fue posible mediante un acuerdo por parte de los países signatarios de la Convención Marco, sobre las reglas de desarrollo complementarias del Protocolo, lo que dio lugar a la inclusión en dicho instrumento jurídico de tres mecanismos económicos, conocidos como flexibles, los cuales iban dirigidos a facilitar la reducción de emisiones a un bajo coste; estos son: la aplicación conjunta (artículo 6), el mecanismo de desarrollo limpio (artículo 12) y el comercio de emisiones (artículo 17), siendo importante no solo la adopción de los mismos sino el establecimiento preciso de su implementación, así como de la determinación del papel que juegan los bosques como captadores de CO₂, las consecuencias de incumplimiento, entre otras cosas que no fueron desarrolladas en el Protocolo de Kyoto, pero que más allá de la COP3 han sido abordadas con el fin de llegar a un consenso para alcanzar el objetivo de la CMNUCC, tal es el caso de los acuerdos de Marrakech, establecidos en la COP 7, donde se desarrollaron los mecanismos flexibles.

El mecanismo de aplicación conjunta, habilita a los gobiernos y empresas de las Partes del Anexo I a invertir en proyectos que reduzcan las emisiones o consigan una mayor absorción utilizando sumideros en otros países del mismo grupo, lo cual es compensado con unidades de reducción de emisiones (*Emission Reduction Units* o ERUs) que 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 los gobiernos y empresas de las Partes del Anexo I, aplicar actividades de proyectos de desarrollo sostenible (tales como el fomento de sumideros, así como la transferencia de tecnología limpia), en Estados Parte que no figuran en el Anexo I (países en vías de desarrollo o no industrializados) y que generen reducción de emisiones de GEI en éstos últimos, lo cual es retribuido con reducciones de emisiones certificadas (*Certified Emission Reductions* o

CERs), que facilitarán el cumplimiento de objetivos de reducción de emisiones de las partes del Anexo I, al utilizar las CERs generadas por dichos proyectos.

El comercio de los derechos de emisión permite el cumplimiento de los objetivos del Protocolo, mediante la creación de un mercado internacional de derechos de emisión, en el que gobiernos y empresas de los países industrializados y no desarrollados, pueden comprar y vender ERUs o CERs, según sea país deficitario o excedentario en emisiones; a su vez las Partes del Anexo I pueden adquirir unidades de emisión asignadas (*Assigned Amount Units* AAUs) de la cantidad atribuida de otras Partes del Anexo I que tengan la posibilidad de reducir sus emisiones de GEI más fácilmente.

Estos tres mecanismos tienen la peculiaridad de integrar la variante ambiental en los sistemas económicos, puesto que introducen a nivel internacional reglas de mercado en pro del ambiente, facilitando el cumplimiento de los compromisos asumidos en el Protocolo a un bajo coste económico, lo que constituye un estímulo. Además, tienen la ventaja de ser voluntarios e introducir al sector privado, sin desplazar la responsabilidad de los Gobiernos de los Estados Parte de cumplir con sus obligaciones asumidas. De esta manera se vinculan con las políticas y medidas nacionales al ser de carácter supletorio, lo que significa que no son un medio de cumplimiento en sentido estricto, si no más bien una ayuda para que los Estados cumplan sus deberes.

5. Contexto Regional

5.1 Instrumentos Regionales

Centroamérica posee un Convenio Regional sobre Cambio Climático.⁸⁵⁵ 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.⁸⁵⁶

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.⁸⁵⁷

855 Suscrito por los países Centroamericanos en la ciudad de Guatemala el 29 de septiembre de 1993.

856 Ver FAO, CCAD, *Centroamérica frente al Cambio Climático*, Serie Centroamericana de Bosques y Cambio Climático, 2003, p. 28.

857 *Ibid*, p. 29.

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.⁸⁵⁸

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 forestales del MDL deben ser beneficiosos para la biodiversidad y deben 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 Comisión 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 mandamiento 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 agregado de los bosques en término de su función de sumidero de gases de efecto invernadero e implementar el mecanismo de desarrollo limpio en la región; para lo cual se propone elaborar una estrategia regional para impulsar su aplicación, así como el establecimiento de un marco institucional y financiero para su funcionamiento en la región. A su vez, propone 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.⁸⁵⁹

858 *Ibid*, p. 30.

859 SICA, CCAD, *Plan Ambiental de la Región Centroamericana*, p. 22.

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 Carbono⁸⁶⁰ 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 firmaron una declaración conjunta en materia ambiental. Posteriormente, en 2001 se le incluyó un plan de acción. Dicha declaración denominada CONCAUSA se vincula con el compromiso de fortalecer las capacidades en Centroamérica para la prevención y 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 ha ratificado el Protocolo de Kyoto. Actualmente, la región participa de manera activa en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y trabaja en el control de sus emisiones, mediante el aumento de la cobertura boscosa, la regulación de su parque automotor, de la calidad de sus combustibles y de las emisiones de la industria.

Para ello, los países centroamericanos 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. En la región Centroamericana, algunos países han realizado importantes esfuerzos para poner en práctica la figura del pago por servicios ambientales que brindan los bosques 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, cuenta desde 1996 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.

Especial mención merece la iniciativa denominada “Paz con la naturaleza” que el Gobierno de Costa Rica presentó el día 06 de julio de 2007, la cual plantea acciones a nivel local e internacional, con el fin de revertir los efectos negativos del calentamiento

860 Respaldaado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la CCAD.

global, reforestar zonas boscosas e impulsar sistemas de producción de energía más limpios.

“Paz con la naturaleza” es el producto del trabajo de científicos, ecologistas, académicos, funcionarios públicos y privados, que estuvieron diseñando dicha estrategia durante los primeros seis meses de 2007.

Algunos de los ejes fundamentales del plan son el tratamiento de aguas y desechos sólidos, ordenamiento y control de la industria química, manejo de materiales tóxicos y peligrosos, fortalecimiento del sistema de parques nacionales, programas de reforestación y protección de los ecosistemas marinos.

Las primeras acciones concretas del plan se tomarán a nivel nacional, pero en vista de la posición de liderazgo que ostenta Costa Rica en materia ambiental se pretende difundir la iniciativa en el ámbito internacional.

El lanzamiento internacional del programa se realizó dentro de la Convención Marco de Cambio Climático que se discute en Naciones Unidas, cuya reunión se celebró en diciembre de 2007 en Indonesia.

De esta forma, Costa Rica se ha planteado la meta de convertirse en el primer país en el mundo con un “balance neutro” en carbono, es decir, que la generación de gases contaminantes sea compensada mediante acciones sostenibles (como por ejemplo, utilización de fuentes renovables, aumento de áreas boscosas, etc.).

Convertir a Costa Rica en Carbono-Neutral (C-Neutral) constituye un objetivo no solo ambiental, sino de desarrollo y se espera que genere oportunidades comerciales y de recursos financieros a la vez, con la participación de la comunidad nacional e internacional. Lo anterior es parte de la estrategia costarricense de cambio climático que aún está en desarrollo y que incorpora un componente de adaptación y mitigación, tales como:

- **Reducción de emisiones de gases por fuentes**, incluyendo al sector energía, transporte, agropecuario [agricultura y ganadería], industrial, desechos sólidos y turismo.
- **Captura y secuestro de carbono**, fomentando actividades de aforestación y reforestación, conservación de los bosques, su manejo sostenible, reducción de la deforestación y pagos por servicios Ambientales
- **Generación y aprovechamiento de los mercados de carbono**, participando en los mercados internacionales de carbono, incluyendo los voluntarios. Así como el desarrollo del mercado nacional para evitar y reducir emisiones por fuentes así como aumentar la absorción por sumideros, a la vez que se generan oportunidades adicionales de negocios para el sector social y empresarial

5.3 Instituciones Nacionales

Aunque en los países centroamericanos la protección al ambiente constituye un mandato constitucional, no existe una legislación específica respecto al 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 oficinas relacionadas con proyectos de reducción de emisiones de carbono. Por ejemplo, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica 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 de su territorio. 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.”⁸⁶¹

A continuación se muestra en forma sintética cual es la situación a nivel nacional.⁸⁶²

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.

861 FAO, CCAD, *Op. cit.*, 2003.

862 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.

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. Además 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: 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 en las negociaciones internacionales.

Nicaragua

La Oficina Nacional de Implementación 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. 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 Centroamérica busca una “Estrategia Regional de Bosques y Cambio Climáticos”, tarea que está pendiente y en donde los aportes jurídicos, entre otros, en cuanto a la tenencia de la tierra, la delegación de atribuciones en materia administrativa, el cumplimiento del Derecho Ambiental Internacional y las negociaciones internacionales serán determinantes para contribuir con una Estrategia que responda a los retos actuales.

Síntesis

El lector ha estudiado la problemática existente para establecer la naturaleza jurídica de la atmósfera. Se ha enfrentado al análisis de la contaminación atmosférica transfronteriza, mediante el estudio de sus antecedentes, así como de las disposiciones internacionales que regulan la materia.

En este capítulo, a través de la precisión de conceptos y antecedentes, se ha analizado las principales decisiones y acuerdos internacionales que se han asumido para la protección de la capa de ozono, así como para mitigar el problema del cambio climático antrópico.

El lector ha estudiado, temas tan relevantes como la vulnerabilidad y adaptabilidad que afectan a los países en desarrollo, particularmente a los centroamericanos.

En el contexto regional, el lector ha analizado de manera breve, el Convenio Regional de Cambio Climático, así como también ha estudiado las iniciativas que ha tomado la región para enfrentar éste problema ambiental.

En el estudio particular de cada país, el lector ha conocido las instituciones nacionales que se encargan de aplicar tanto las disposiciones internacionales, regionales, así como nacionales, con el fin de afrontar las consecuencias que aquejan y que afectarán al área, a causa de los efectos del cambio climático inducido.

10 Vulnerabilidad Ambiental

Objetivo

Este capítulo es estudiado sobre la base de distintos instrumentos internacionales que incluyen en sus disposiciones el tema de prevención de desastres y vulnerabilidad como una preocupación relevante que requiere ser atendida.

Se analizará el Plan de Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, como un marco de acción para los países que resultan vulnerables a los riesgos y desastres ambientales.

En el contexto regional, se analizará el Convenio Constitutivo para la Prevención de los Desastres en Centroamérica, así como el esquema legal e institucional que han adoptado cada uno de los países para hacer frente a las inclemencias y amenazas naturales que les aqueja al estar situados geográficamente en una zona vulnerable.

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 las ciencias (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”.⁸⁶³

“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 riesgo⁸⁶⁴ o posibilidad de que acaezcan.”⁸⁶⁵

A la par de la definición anterior, otra 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 ambientales [...] 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.”⁸⁶⁶

De esta manera, hay que entender a la vulnerabilidad ambiental dentro de ese marco general,⁸⁶⁷ entendiendo entonces a ésta como la tendencia que tienen los ecosistemas

863 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.

864 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.”

865 El sitio web de la iniciativa se encuentra disponible en la siguiente dirección: <http://cobalt.sopac.org.fj/Projects/Evi/Index.htm>.

866 Texto disponible en: <http://hdr.undp.org/reports/global/2003/espanol/index.html>

867 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

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; no sólo se trata de cambio climático, globalización o libre comercio.⁸⁶⁸ 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,⁸⁶⁹ 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.⁸⁷⁰

2. Contexto Internacional

Se examinará 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.

concretos, que originan o acentúan su predisposición ante ciertas amenazas y potencializan la acción agresora de estas últimas", Campos, *Op. cit.* (supra) p.57.

868 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."

869 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.

870 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.

2.1 Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano y la Carta Mundial de la Naturaleza

En la declaración de Estocolmo de 1972, se comenzó 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 dispuso:

“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.”

Declaración de Río y Agenda 21

En la Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo de 1992, también se incluyó 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”.

Si bien la Agenda 21 no estableció 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” hay 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. Al igual que se hizo en el segundo capítulo de este trabajo, señala que uno de los principales componentes de la vulnerabilidad ambiental resulta de las presiones que los pobres causan sobre su medio ambiente, pues el producto de toda una serie de 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 estos grupos tengan acceso a tierras aptas, ocasionando 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 plantea la Agenda 21, 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, toca más específicamente el tema de la vulnerabilidad ambiental; de hecho el objetivo de este espacio 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 la 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:⁸⁷¹

- a. Realización de investigaciones sobre los riesgos y la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y su infraestructura.
- b. 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

871 Se mencionan solamente las principales actividades propuestas.

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 propuso 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.

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 seguro 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, además 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.

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 los fenómenos El Niño y La Niña, y el fortale-

cimiento de la capacidad para reducir los desastres a través de medidas de alerta temprana.

La 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

Centroamérica, una región tan pobre en el sentido económico-social y tan rica en el sentido natural, se enfrenta a un gran reto: establecer un balance. Para ello se debe invertir en la lucha contra la pobreza, permitir que los centroamericanos puedan vivir una vida mejor, a la vez proveyéndoles de recursos naturales que les alimenten, den trabajo y mejor calidad de vida. Por ser una zona vulnerable a las inclemencias y amenazas naturales, se debe 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. “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.”⁸⁷²

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. Una prueba de esta realidad es el huracán Mitch de 1998, con resultados de un promedio de 20 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 consideración a la hora de elaborar políticas, siendo éstos siempre impredecibles. De ahí que una de las acciones que se debe tomar es

872 *Centroamérica en la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible. Nuestro Compromiso Ambiental*, CCAD-UICN, agosto de 2002: Comprometida con la agenda actual.

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, la acción comunitaria, y el 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 (CEPRENAC)

Este convenio fue firmado en la ciudad de Guatemala, el día 29 de octubre de 1993 y tuvo como antecedente 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 este Centro. Como Estados signatarios del acuerdo de creación de éste se encuentran Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

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.⁸⁷³ De manera que, a través de este intercambio, se puedan crear estrategias nacionales para la mitigación de los impactos de los desastres naturales.⁸⁷⁴

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

873 "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; ..."

874 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 mechanism* de la Convención sobre la Diversidad Biológica y de su Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología.

nacionales y en ningún momento como una organización que pueda tomar decisiones políticas vinculantes.⁸⁷⁵

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.

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

875 “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...”

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 podrá 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—, el 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 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, está 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?

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 de que el Centro entrara en controversia o que sus Estados Partes 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.⁸⁷⁶

4. Contexto Nacional en Centroamérica

Seguidamente, se analizarán las principales legislaciones en cada uno de los siete ordenamientos jurídicos nacionales.

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, 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:

- Asuntos Preliminares
- Organización Nacional para la Gestión de las Emergencias y Coordinador Nacional de Emergencias
- Comité Nacional Asesor, Revisión de Políticas y Planificación
- Centros de Operaciones de Emergencias y Refugios

876 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.ccej.org.ni>

- Obligaciones de los demás Funcionarios Públicos
- Áreas Especialmente Vulnerables
- Alertas de Amenaza de Desastre
- 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 que 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 en el futuro, 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) dar 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, además de saber como 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:⁸⁷⁷

- 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.

877 Se citan sólo algunas de las disposiciones del Plan.

Como se puede apreciar, 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 toma 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: el Primer Ministro, quien lo dirige; un Ministro propuesto por el Primer Ministro quien actuará como su sustituto ante sus ausencias; también deberá haber representantes de:⁸⁷⁸ el 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.⁸⁷⁹

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 registrará 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

878 Propuestos por el Primer Ministro.

879 Áreas Especialmente Vulnerables y Plan de Precaución sobre Área Especial, respectivamente.

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 una 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 especifica 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 envíe 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, discontinuar 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 prevenir las 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 incluyó 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 incluyó 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 creó 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:

Entre las funciones o atribuciones de la Junta Directiva de la Comisión, las más importantes para los efectos aquí perseguidos serían las siguientes:

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias Su competencia territorial es nacional y comprende:		
a) La Junta Directiva Todos sus miembros son nombrados por el Presidente y Ministro de la Presidencia, organizándose de la siguiente manera: <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	b) La Presidencia Es el funcionario de mayor jerarquía de la Institución, aunque sus labores se limitan esencialmente a cuestiones administrativas y coordinación institucional. ¹⁰²⁸	c) La Dirección Ejecutiva Es el Responsable de la administración operativa de la Comisión. Depende en su actuar de la Junta Directiva
Comités de emergencia regionales y locales		
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.		
Comités institucionales y de empresa		
Integrados por las instituciones públicas requeridas por la Comisión para dichos fines.		

- 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.

880 Ley Nacional de Emergencias de Costa Rica, Artículo 17.

Actividad Ordinaria	Actividad Extraordinaria
<p><i>Sujeta la los trámites ordinarios del ordenamiento jurídico.</i></p> <p><i>Organización y coordinación del sistema nacional de prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia.</i></p> <p><i>Regulación de servicios y trámites en la construcción de obras civiles, públicas y privadas, en tanto no haya otro órgano competente.</i></p> <p><i>Realización, promoción y apoyo de estudios e investigaciones en materia de atención de emergencias.</i></p> <p><i>Cooperación y coordinación interinstitucional.</i></p> <p><i>Preparación, coordinación y atención de situaciones de inminente riesgo de emergencia.</i></p> <p><i>Evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y los daños eventuales.</i></p> <p><i>Concienciación y organización de los habitantes, en especial los grupos en riesgo mayor.</i></p> <p><i>Redacción del Plan Nacional de Emergencias, así como su actualización y desarrollo.</i></p>	<p><i>Evaluar los daños y presentar un informe de ellos al Poder Ejecutivo.</i></p> <p><i>Planificar, coordinar, organizar y supervisar la ejecución de acciones de salvamento.</i></p> <p><i>Coordinar las investigaciones científicas y técnicas necesarias para el plan.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>Contratar al personal especial requerido.</i></p>

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 decreta 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, 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 una vez 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 asumir 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.⁸⁸¹

4.3 El Salvador

El principal cuerpo normativo de El Salvador, en este tema, corresponde al Decreto Legislativo número 777 del 31 de agosto de 2005 denominada “Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres”, la cual llegó a derogar el Decreto Legislativo No. 498 del 08 de abril de 1976 “Ley de Defensa Civil”, así como el Decreto Legislativo No. 44, del 29 de julio de 1988 “Ley de Procedimiento para Declarar la Emergencia Nacional”, lo anterior por no lograr responder estos antiguos cuerpos normativos a las necesidades actuales de prevenir los desastres, mitigar sus consecuencias y desplegar una protección civil efectiva ante la eventualidad de los mismos.

El objeto de esta nueva normativa es prevenir, mitigar y atender en forma efectiva los desastres naturales y antrópicos, así como desplegar en su eventualidad, el servicio público de protección civil, mismo que debe caracterizarse por su generalidad, obligatoriedad, continuidad y regularidad, lo anterior para garantizar la vida e integridad física de las personas, así como la seguridad de los bienes privados y públicos.⁸⁸²

Como fines, la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres se propone:⁸⁸³

- a. Constituir el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres y determinar sus objetivos e integrantes.
- b. Definir las atribuciones o facultades de los organismos integrantes del sistema.
- c. Regular el funcionamiento de la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

881 *Ibid*, Artículo 35.

882 Artículo 1 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005.

883 Artículo 2 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

- d. Determinar los elementos del Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- e. Regular la declaratoria de emergencia nacional y de alertas en caso de desastres.
- f. Regular el procedimiento sancionatorio en el caso de infracciones a la presente ley.

Como aspecto a resaltar, la norma analizada fija una serie de principios rectores⁸⁸⁴ en la materia, que servirán para su interpretación y aplicación, dentro de los que se encuentran los siguientes:

- a. Principio de la Dignidad Humana: la persona humana es el fin principal de la prevención y de la mitigación en caso de desastres, así como en todo lo relacionado con su necesaria protección.
- b. Principio de la Efectiva Protección Civil, Prevención y Mitigación: la prevención, mediante la gestión ecológica de los riesgos, es el medio idóneo para mitigar los efectos de los desastres y para proteger a la población civil frente a una situación de riesgo.
- c. Principio de Sustentabilidad: las acciones de Protección Civil, Prevención y Mitigación en caso de desastres, contarán con la participación comunitaria para favorecer la sustentabilidad y la protección de los ecosistemas amenazados.
- d. Principio de Sistemática: las acciones de los actores gubernamentales y privados en materia de protección civil, prevención y mitigación en caso de desastres, trabajarán articuladamente en forma sistematizada garantizando la transparencia, efectividad y cobertura.
- e. Principio de Generalidad: todas las personas sin discriminación alguna tienen igual acceso en cuanto a socorro o ayuda en caso de desastres, así como la efectiva protección de sus bienes.
- f. Principio de Proporcionalidad: todas las acciones de protección civil, prevención y mitigación en el caso de desastres, deberán poseer correspondencia entre los impactos que se desean prevenir o mitigar, respecto a los medios disponibles que se asignen conforme a cada circunstancia, procurando la mayor eficiencia y el menor daño a los bienes ajenos.
- g. Principio de Continuidad: las entidades responsables de la protección civil, prevención y mitigación de desastres son de carácter permanente y el personal de las mismas en dichos casos deberán permanecer a su plena disposición durante el tiempo que se requiera para la atención apropiada de las emergencias nacionales por desastres.

884 Artículo 3 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

En la parte operacional, la normativa crea el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres,⁸⁸⁵ así como un fondo para la protección civil, prevención y mitigación de desastres.⁸⁸⁶

Como objetivos del Sistema Nacional de Protección Civil se encuentran:

- a. Incorporar en los planes de desarrollo, la gestión prospectiva de los riesgos en materia de desastres.
- b. Elaborar y coordinar planes y acciones para educar e informar a la población sobre la necesidad de prevenirse adecuadamente ante el evento de posibles desastres de cualquier naturaleza.
- c. Elaborar y actualizar los mapas de riesgos en cada nivel organizativo del sistema; así como elaborar los planes operacionales respectivos.
- d. Diseñar y ejecutar planes de protección civil, para responder ante el evento de un desastre de cualquier naturaleza, procurando mitigar sus daños o reducir sus impactos.
- e. Intercambiar información y conocimiento entre sus integrantes y divulgar oportunamente a la población información útil para la prevención, mitigación, preparación y atención de los desastres.
- f. Mantener relaciones de cooperación con las instancias similares en el ámbito internacional, así como con los organismos que canalizan información y recursos.

El Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres se encuentra integrado por:⁸⁸⁷

- a. La Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- b. Las Comisiones Departamentales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.
- c. Las Comisiones Municipales y Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

Las Comisiones Departamentales, Municipales y Comunales, dependen de la Comisión Nacional. Éstas elaborarán su propio plan de trabajo y coordinarán su ejecución con la Comisión Nacional, dichos planes deben estar acordes a los Planes Nacionales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.⁸⁸⁸

885 Artículo 6 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

886 Artículo 5 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

887 Artículo 7 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

888 Artículo 10 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

La normativa prevé la creación de un Plan Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, el cual tiene como objeto: definir las acciones del Estado y de la sociedad civil para el manejo de los riesgos, el estudio de las vulnerabilidades existentes y su mitigación y los preparativos para la atención y recuperación en caso de desastres.⁸⁸⁹ Este plan es elaborado por el Director General,⁸⁹⁰ con apoyo del Consejo Asesor, y aprobado por la Comisión Nacional, y debe incluir las políticas, estrategias, acciones y programas, tanto de carácter nacional, departamental, municipal y local; teniendo en cuenta, por lo menos, los siguientes elementos:

- a. La familia, la escuela, la comunidad, el municipio, el departamento y el país son los ámbitos de todo plan.
- b. Los procesos ecológicos, políticos, sociales, económicos, tecnológicos, comunitarios, jurídicos e instituciones generadoras de riesgo.
- c. La articulación con la política ambiental y de desarrollo social del país.
- d. La educación ambiental, la organización y estímulo de la participación comunitaria.
- e. Los sistemas de información y comunicación en el ámbito nacional, departamental y municipal; la coordinación interinstitucional en todos los niveles del sistema.
- f. La identificación precisa de las fases de prevención, preparación, mitigación, alerta, rehabilitación y reconstrucción en el marco del desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastre.
- g. La investigación científica o estudios técnicos necesarios para resolver o aclarar determinados aspectos.
- h. La vinculación y cooperación con instituciones similares de la región e internacionales; los sistemas y procedimientos de control y evaluación de los procesos de prevención y mitigación de desastres.

El Director General podrá declarar diferentes grados de alertas frente a la inminencia, eventualidad o acaecimiento de un desastre, basado en el monitoreo de los fenómenos naturales y la información técnica del Servicio Nacional de Estudios Territoriales.⁸⁹¹

La declaración de alerta debe ser clara, comprensible y asequible, vale decir, difundida por el máximo de medios, inmediata, sin demora, coherente, oficial o procedente de fuentes autorizadas, y su aviso al público lo debe realizar el Director General, previo informe al Presidente de la República y a la Comisión Nacional.

889 Artículo 20 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

890 Artículo 21 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

891 Artículo 22 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

Las alertas se clasifican en verdes, amarillas, naranjas y rojas, según la gravedad del desastre esperado o consumado cuyo contenido y oportunidad de emisión, se detallarán reglamentariamente.

La Asamblea Legislativa, por medio de un decreto, podrá declarar el Estado de Emergencia en parte o en todo el territorio nacional, mediante petición que al efecto le dirigirá el Presidente de la República cuando el riesgo o peligro provocado por un desastre para las personas, sus bienes, servicios públicos o ecosistemas lo ameriten. El decreto de Estado de Emergencia no implica la suspensión de las garantías constitucionales.

En caso de que se decrete el Estado de Emergencia, el Presidente de la República será la autoridad máxima en la ejecución de los planes de contingencia de protección civil, así como también de mitigación de desastres.

Como aspecto a destacar, la normativa analizada prevé un capítulo donde desarrolla una serie de Derechos y Deberes de las Personas Frente a los Organismos del Sistema.⁸⁹² Como derechos se establecen los siguientes:

- a. Recibir información sobre la inminencia o eventual ocurrencia de un desastre. Las autoridades de la Dirección General, las Comisiones del Sistema y cualquier autoridad de seguridad pública, tienen la obligación de proporcionar esta información cuando cuenten con ella.
- b. Pedir y recibir protección civil cuando sean afectados por un desastre.
- c. Recibir atención médica en cualquier centro hospitalario público o privado del país si ha sufrido cualquier quebranto de salud debido a un desastre.
- d. Ser escuchado cuando por cualquier motivo tengan información de la ocurrencia posible de un desastre o por un temor razonable que sientan al respecto.
- e. Solicitar la construcción de obras que consideren necesarias para prevenir un desastre que pueda afectar su vida, sus bienes o de su comunidad ante la Dirección General.

Como deberes de las Personas en caso de Desastre se encuentran los siguientes:

- a. Colaborar con las labores de prevención, mitigación y de protección que emprenda la Dirección General o las Comisiones del Sistema.
- b. Acatar las disposiciones y medidas de prevención que dicte la Dirección General o las Comisiones del Sistema.
- c. Evacuar las áreas peligrosas cuando la Dirección General, las Comisiones del Sistema o la Policía Nacional Civil se los pida.
- d. Informar a la Dirección General, a cualquier Comisión del Sistema, o a cualquier autoridad, la existencia de señales o signos que pudieran presagiar un desastre.

892 Artículos 35 y 36 de la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, decreto 777 del 31 de agosto de 2005

- e. Comportarse prudentemente en el evento de un desastre.
- f. Colaborar en la ejecución de los planes de mitigación de desastre que emprenda la Dirección General o cualquier Comisión del Sistema.
- g. Organizarse, seguir las instrucciones y comunicarse con el resto de la comunidad, para enfrentar con efectividad y solidaridad el desastre.
- h. Atender a los heridos en caso de desastre. Esta obligación se extiende a los entes hospitalarios públicos y privados, los servicios prestados por estos últimos serán pagados por el Estado conforme lo establecido en el Reglamento.

A manera de conclusión, el legislador salvadoreño creyó necesario constituir el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, con el objetivo de que la planificación y coordinación cuente con fundamento legal.

El éxito del Sistema creado radicará en que éste llegue a actuar tomando en cuenta los adelantos y experiencias en esta materia, ya que el Estado salvadoreño se ha obligado internacionalmente a coordinar operativamente con el resto de países centroamericanos en casos de emergencia, a intercambiar información y a cumplir los Convenios Internacionales ratificados

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 tenga 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 permitiera hacerle frente a los desastres y calamidades públicas de cualquier naturaleza. Se indicó 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.

893 Ley de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres de Origen Natural o Provocado de Guatemala, Artículo 3.

Criterios de acción	Competencias ¹⁰⁴¹
A. Coordinación institucional.	<ul style="list-style-type: none"> - 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.	<ul style="list-style-type: none"> - 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.	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

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;
- Capítulo 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 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; además de una serie de funciones que pueden ser agrupadas alrededor de los siguientes ejes:

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.

Al igual que otras de sus contrapartes centroamericanas, la Coordinadora Nacional asume un enfoque de acción por niveles, estructurándose de la siguiente manera:⁸⁹⁴

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.

(continúa en la página siguiente)

894 *Ibid*, Artículo 9.

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 trata sobre el régimen económico que le da sustento al actuar de la Coordinadora Nacional. Al respecto, vale la pena subrayar que en Guatemala se creó 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 estableció mediante esta ley el “Fondo Nacional para la Reducción de Desastres”, el cual es un fondo permanente capitalizado a partir de los aportes financieros de los Estados internacionales y de las donaciones nacionales que serían colocadas en forma proporcional y mensual conforme recibiera 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 1990⁸⁹⁵ se emitió la Ley marco del sector denominada “Ley de Contingencias Nacionales”.⁸⁹⁶ 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.

895 Publicado en el Diario Oficial de Honduras La Gaceta del 25 de enero de 1991.

896 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.

- 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 siete títulos que componen esta Ley, cuatro de ellos (II a V) versan sobre la organización administrativa para la atención de las emergencias. Dentro de este aparato estatal, se creó 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, dos 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.⁸⁹⁷ En lo que respecta a la composición, COPECO se encuentra integrada por 12 miembros provenientes de una considerable cantidad de sectores.⁸⁹⁸

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.⁸⁹⁹

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

897 Ley de Contingencias Nacionales de Honduras, Artículo 6.

898 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.

899 Ley de Contingencias Nacionales, *Op. cit.*, Artículo 9.

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 seis 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 que dentro de esta serie de meditaciones parlamentarias se haga mención expresa a actividades del ámbito internacional, como lo fue el “Decenio Internacional para la Reducción de Desastres Naturales”, descrito anteriormente. 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 siete capítulos, que son los siguientes:

- Capítulo I: “De las disposiciones generales”
- Capítulo II: “Del Comité Nacional del Sistema Nacional Para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres”
- Capítulo III: “De la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres”
- Capítulo IV: “De los Comités del Sistema Nacional Para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres”
- Capítulo V: “Del Centro de Operaciones de Desastres”
- Capítulo VI: “De las alertas y el estado de desastre”
- Capítulo 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 multilateral, 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.⁹⁰⁰

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:

900 Este último principio resulta un ejemplo para otros países de cómo han de incorporar el factor vulnerabilidad dentro de sus políticas de ordenamiento territorial.

- Alerta Verde
- Preparación
- Alerta Amarilla
- Proceso de Alertas⁹⁰¹
- Alerta Roja
- Mitigación
- Áreas especialmente vulnerables
- Nivel de Desastre
- Administración de los desastres
- Reducción y Manejo de Desastres
- Amenaza secundaria
- Riesgo
- Desastre
- Respuesta al Desastre
- Desastre Natural
- Tiempo Normal
- Estado de desastre
- Tipo de Desastre
- Estado de alerta
- Vulnerabilidad
- Prevención de desastres

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;

901 "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."

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 permiten que los sistemas, procedimientos y recursos requeridos para enfrentar un desastre 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 e 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 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.

(continúa en la página siguiente)

Criterio	Concepto	Definición
Técnico Novedosos	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 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 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 doce 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, 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 las Comisiones de Trabajo Sectoriales.⁹⁰²

Éstas últimas son comisiones creadas para la ejecución y cumplimiento de las medidas adoptadas por el Sistema Nacional, facultándose así 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 el capítulo VI “de las Alertas y el Estado de Desastre”. En este capítulo se dispone de un proceso de

902 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.

alertas, pero lo más notorio 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:

“Los casos de las alertas sanitarias son 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, al igual que El Salvador, cuenta con una reciente y novedosa normativa en materia de protección civil contra desastres naturales. Esto sucedió mediante la promulgación de la Ley que Reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil, número 07 del 11 de febrero de 2005, la cual derogó la antigua ley número 22 del 15 de noviembre de 1982.

Mediante esta norma se creó el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), como un organismo humanitario, con personería jurídica y adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia.⁹⁰³

La normativa tiene como misión fundamental regular la administración y dirigir el funcionamiento del SINAPROC, teniendo como ámbito de acción todo el territorio panameño.⁹⁰⁴

El SINAPROC es una institución encargada de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción de la naturaleza o la antropogénica pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social. Tiene como fin la planificación, investigación, dirección, supervisión y organización de las políticas y acciones tendientes a prevenir los riesgos materiales y psicosociales, y a calibrar la peligrosidad que puedan causar los desastres naturales y antropogénicos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:⁹⁰⁵

1. Recopilar y mantener un sistema de información, a través de un centro de datos moderno, con la finalidad de obtener y ofrecer las informaciones necesarias para la planificación de estrategias y medidas sobre gestión de riesgos y protección civil.

903 Artículo 1 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

904 Artículo 2 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

905 Artículo 5 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

2. Promover un plan nacional de gestión de riesgos, incorporando el tema como eje transversal en los procesos y planes de desarrollo del país, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades existentes y el impacto de los desastres en todo el territorio nacional.
3. Formular y poner en marcha estrategias y planes de reducción de vulnerabilidades y de gestión de riesgos en cada uno de los sectores sociales y económicos para proteger a la población, la producción, la infraestructura y el ambiente.
4. Confeccionar planes y acciones orientados a fortalecer y mejorar la capacidad de respuesta y la atención humanitaria.
5. Promover programas de educación, análisis, investigación e información técnica y científica sobre amenazas naturales y antropogénicas; para tal efecto, cooperará y coordinará con organismos estatales y entidades privadas e internacionales del sector educativo, social y científico.
6. Promover o proponer al Órgano Ejecutivo el diseño de planes y la adopción de normas reglamentarias sobre seguridad y protección civil en todo el territorio nacional.
7. Crear manuales y planes de emergencia, tanto generales como específicos, para casos de desastres naturales o antropogénicos.
8. Ejercer las demás funciones que le correspondan, de acuerdo con la ley y sus reglamentos.

En el cumplimiento de sus funciones, el SINAPROC debe dar especial atención a las medidas de prevención de desastres y de previsión de riesgos.⁹⁰⁶

Las medidas de prevención consistirán en las acciones dispuestas con anticipación para evitar o impedir que se presente un fenómeno peligroso o para evitar o reducir su incidencia sobre la población, los bienes, los servicios y el ambiente. Por su parte, las medidas de previsión de riesgos se obtienen de relacionar las amenazas con la vulnerabilidad de los elementos expuestos, y surgen de la probabilidad de que se presente un nivel de consecuencias económicas, sociales o ambientales en un sitio particular y durante un período de tiempo definido.

Para la prevención y la atención de los desastres naturales o antropogénicos, el SINAPROC, según sea el caso, está facultado para diseñar e implementar los siguientes planes:⁹⁰⁷

1. *Plan nacional de emergencias*. Este plan definirá las funciones, las responsabilidades y los procedimientos generales de reacción y alerta institucional; el inventario de recursos, la coordinación de actividades operativas y la simulación para la capacitación y revisión, con el fin de salvaguardar la vida, proteger los bienes y

906 Artículo 8 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

907 Artículo 9 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

recobrar la normalidad de la sociedad, tan pronto como sea posible después de ocurrir un fenómeno peligroso.

2. *Plan de gestión de riesgos.* Este plan contendrá el conjunto coherente y ordenado de estrategias, programas y proyectos, que se formula para orientar las actividades de reducción de riesgos, así como los preparativos para la atención de emergencias y la recuperación en caso de desastre. Al garantizar las condiciones apropiadas de seguridad frente a los diversos riesgos existentes, se disminuyen las pérdidas materiales y consecuencias sociales que se derivan de los desastres.

La gestión de riesgo es todo proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes, los servicios y el ambiente; acciones integradas de reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación y preparación para la atención de emergencias y recuperación posterior al suceso.

Organización del SINAPROC⁹⁰⁸

El SINAPROC está a cargo de una unidad administrativa denominada Dirección General, encargada de la administración y dirección técnica de la entidad, La Dirección General del SINAPROC la preside un Director General nombrado por el Presidente de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia. La representación legal del SINAPROC le corresponde al Ministro de Gobierno y Justicia.⁹⁰⁹

La Dirección General tiene las siguientes funciones:⁹¹⁰

1. Recomendar al Órgano Ejecutivo, por medio del Ministerio de Gobierno y Justicia, la aprobación de programas, reglamentos y cualquier otro acuerdo requerido para el normal funcionamiento de la entidad.
2. Recomendar al Órgano Ejecutivo que decrete el estado de emergencia y el cese de este, y que se tomen las providencias a fin de suministrar fondos y recursos necesarios para afrontar y atenuar los efectos de los desastres.
3. Proponer las pautas y guías para el desarrollo del Plan Nacional de Emergencias, que deberá contener los programas operativos de acción y asistencia, según sus fases y tipo de desastre, y las instituciones participantes.
4. Orientar la elaboración y dirigir la ejecución de los planes, del programa general y de los proyectos para el logro de los objetivos del SINAPROC.
5. Elaborar y presentar el presupuesto de ingresos y egresos y el plan anual de inversiones del SINAPROC, los cuales serán remitidos oportunamente al Ministerio de

908 Artículo 14 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

909 Artículo 16 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

910 Artículo 17 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

Gobierno y Justicia, para su inclusión en el Proyecto del Presupuesto General del Estado.

6. Proponer los sueldos de acuerdo con el cargo y determinar las funciones que se han de realizar.
7. Promover la capacitación y el entendimiento del recurso humano que interviene en las acciones de protección civil.
8. Crear comisiones de trabajo.
9. Dirigir y administrar el uso racional de todos los bienes y recursos asignados al SINAPROC.
10. Divulgar las leyes, decretos, resoluciones y reglamentos dictados para casos de desastres y emergencias.
11. Ejercer las demás funciones que sean de su competencia de acuerdo con la Ley.

Además, la Dirección General del SINAPROC cuenta con las unidades técnicas, administrativas y operativas, nacionales, provinciales, comarcales y municipales, que requiere para el cumplimiento de sus fines y la ejecución de sus planes, así como del apoyo de un Cuerpo Nacional de Voluntarios.⁹¹¹

El SINAPROC comprende tres niveles operativos cada uno a cargo de un Director el cual responde ante el Director del SINAPROC, estos niveles son los siguientes:⁹¹²

1. *Nivel Nacional.* Abarca la jurisdicción de toda la República de Panamá y dependerá de la Dirección General.
2. *Nivel Provincial y Comarcal.* Constituye la máxima representación en la provincia y las comarcas, el cual responderá a la Dirección Nacional y estará constituido por las direcciones provinciales o comarcales que se establezcan mediante decreto.
3. *Nivel Municipal.* Tendrá una oficina de enlace con los municipios con mayor factor de riesgo de cada provincia.

Asimismo, existen una serie de organismos adscritos al SINAPROC, tales como:⁹¹³

1. El Centro de Operaciones de Emergencia, el cual sería el responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta entre los diferentes niveles y jurisdicciones, así como de las funciones de las instituciones estatales y privadas involucradas en la respuesta a emergencias y desastres.
2. La Academia de Protección Civil, la cual funcionará en el SINAPROC, sería un organismo de carácter nacional y regional, que desarrollará actividades de capacitación técnica y especializada en reducción de riesgos y atención de desastres. De igual forma, promoverá una cultura de prevención y mitigación de riesgos con

911 Artículo 18 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

912 Artículo 19 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

913 Artículo 21 de la ley No. 7 De 11 de febrero de 2005

la formación de recurso humano especializado en distintas disciplinas en el campo de la protección civil.

3. El Cuerpo Nacional de Voluntarios, que será el grupo de hombres y mujeres que ofrece servicios *ad honórem* de apoyo al SINAPROC en la ejecución de los planes de prevención y de atención a los desastres.

Consideraciones Finales

Como se vio en el análisis de las legislaciones nacionales, a excepción de los casos de El Salvador y Panamá, el tema de la 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, y de los riesgos o amenazas a bosques, fuentes o cursos de agua, arrecifes, manglares, etc.

Síntesis

El lector en este capítulo ha estudiado los diversos instrumentos internacionales que hacen referencia al tema de la vulnerabilidad ambiental, como un plan de estrategia y marco de acción, pero sin establecer un régimen específico, consolidado y vinculante.

En el contexto regional, se ha analizado las principales disposiciones y estructura institucional del Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres en América Central, establecido bajo el esquema de la cooperación internacional para mitigar las consecuencias de los impactos de los fenómenos naturales.

Finalmente, el lector, ha estudiado de cada país centroamericano la legislación nacional que desarrolla el tema de la vulnerabilidad, así como la estructura institucional que se encarga de su buena aplicación.



11 Desechos

Objetivo

En un inicio, el lector tendrá acceso a una breve introducción al tema de la Gestión Integral de los residuos, incluyendo definiciones, clasificaciones y metodologías para su tratamiento y disposición final.

Posteriormente, se analizará las bases para la gestión internacional, comenzando con la Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano, siguiendo con la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y la Agenda 21.

También se estudiará la gestión de los residuos desde su dimensión internacional, así como el régimen jurídico regional, donde se analizará algunos acuerdos entre países a escala subregional, que abordan temas relativos a la protección del medio marino y a la contaminación desde fuentes marinas o terrestres.

Finalmente, se realizará una breve descripción sobre la gestión de residuos en la Unión Europea, seguida de un breve análisis de la normativa en el tema de desechos en los países centroamericanos.

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 junto 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 propensas 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 amplia 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 proveniente 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.

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.⁹¹⁴ 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.⁹¹⁵

La contaminación ambiental se da por la presencia de sustancias extrañas de origen humano en el ambiente (basura, pesticidas, aguas sucias), 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 o subproducto? Las respuestas a estas 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 cumplían con las disposiciones en materia de desechos. No es fácil dar respuesta apropiada a estas preguntas. El

914 Por facilidad en el texto se utilizará indistintamente desecho y residuo, aún cuando se conoce que son distintos; con gestión distinta.

915 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.

que una sustancia sea considerada residuo, producto o subproducto 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”.⁹¹⁶ 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 de 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.⁹¹⁷

El problema de los desechos aparece durante 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

916 Addink, G.H., *Waste regulation in sustainable and economic perspective*, Utrecht University.

917 Para fines legales residuo es “todo aquel material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final conforme a la ley”, definición extraída del ensayo académico “Marco Lógico para determinar los aspectos a cubrir en la legislación de residuos” de la Dra. Cristina Cortinas de Nava, p. 04, accesible en: www.cristinacortinas.com

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.⁹¹⁸

A los desechos domésticos e industriales, se añade los generados por 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 juntos, contabilizan el 5 % del total del volumen y el 4 % de sustancias peligrosas.⁹¹⁹

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.

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.⁹²⁰

De esa manera, se creó una nomenclatura para los desechos que vino a proveer listas de referencia que facilitarían la implementación de políticas.

918 *Idem.*

919 *Idem.*

920 *Idem.*

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.⁹²¹

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.⁹²²

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, los residuos especiales se pueden agrupar en: agroindustriales, cuerpos de animales, de establecimientos de salud, domésticos peligrosos, emanaciones gaseosas, radiactivos, industriales ordinarios y residuos industriales peligrosos.⁹²³

Desechos Ordinarios son: sólidos,⁹²⁴ 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 consigo serios problemas para la salud y el medio.

La Dra. Cristina Cortinas de Nava⁹²⁵ propone clasificar los residuos en tres tipos para facilitar su manejo: residuos sólidos urbanos, de manejo especial y peligroso.

921 *Idem.*

922 Mateo R., *Tratado de Derecho Ambiental*, Editorial Trivium, S.A, Madrid España, 1992, p. 567.

923 Algunos ejemplos de procesos que producen desechos peligrosos son los químicos, los metalúrgicos y las fabricaciones de muebles. Muchos servicios manufactureros producen desechos peligrosos. Deben incluirse también los lodos provenientes del tratamiento de aguas residuales industriales.

924 Se entiende por residuos sólidos cualquier basura, desperdicio, y otros materiales sólidos de desechos, resultantes de las actividades domiciliarias, industriales y comerciales.

925 Cortinas C., *Marco Lógico para determinar los aspectos a cubrir en la legislación de residuos*, p. 04, accesible en: www.cristinacortinas.com

Los primeros pueden subclasificarse en residuos orgánicos húmedos (restos de alimentos y de jardinería) y en residuos secos orgánicos (papel, cartón, textiles, plásticos y madera) e inorgánicos (vidrio, materiales cerámicos, metales y otros)

Los residuos de manejo especial de procesos productivos pueden subdividirse en: residuos de las rocas o los productos de su descomposición; residuos de servicios de salud; residuos generados por actividades pesqueras, agrícolas, silvícolas, forestales, avícolas, ganaderas, incluyendo los residuos de los insumos utilizados en esas actividades; residuos de los servicios de transporte, así como los generados en los puertos, aeropuertos, terminales ferroviarias y portuarias y en las aduanas; lodos provenientes de aguas residuales; residuos de tiendas departamentales o centros comerciales generados en grandes volúmenes; residuos de la construcción, mantenimiento y demolición; residuos tecnológicos provenientes de la informática, fabricantes de productos electrónicos o de vehículos automotores.

Por su parte, residuos peligrosos son aquellos que poseen alguna de las características de corrosividad, reactividad, explosividad, toxicidad, inflamabilidad, o que contengan agentes infecciosos que les confieran peligrosidad, así como envases, recipientes, embalajes y suelos que hayan sido contaminados cuando se transfieran a otro sitio.

1.3 Gestión Integral de Residuos

Por Gestión Integral de los Residuos (GIR) debe entenderse aquel conjunto de acciones normativas, operativas, financieras, de planeación, administrativas, sociales, educativas, de monitoreo, supervisión y evaluación, para el manejo de residuos, desde su generación hasta la disposición final, (ciclo de vida del residuo) a fin de lograr beneficios ambientales, la optimización económica de su manejo y su aceptación social, respondiendo a las necesidades y circunstancias de cada localidad o región.⁹²⁶

El objetivo de la Gestión Integral de los residuos es la prevención en su generación, así como en la medida de lo posible, su mantenimiento en el mercado ya sea como productos o subproductos mediante su reutilización, reciclaje u obtención de energía; los restantes residuos deben ser tratados con el fin de disminuir su volumen y peligrosidad y, por último, ser sometidos a disposición final.

La propuesta está basada en los principios de prevención y minimización de la generación de residuos en la fuente, bajo la premisa “el mejor residuo es aquel que no se genera”; así como en el principio de responsabilidad común pero diferenciada de todos los sectores involucrados en su generación y manejo. Le corresponde al generador de los mismos asumir los gastos derivados de su manejo integral y la reparación de los daños causados si llegaren a ocurrir. Por último, se parte de la premisa que la disposición final sólo debe darse a aquellos desechos cuya valorización o tratamiento no sea técnicamente posible, económicamente viable o ambientalmente adecuada.

⁹²⁶ *Idem.*

Por lo anterior, la (GIR) busca la sostenibilidad ambiental, viabilidad económica y la aceptación social. Requiere incorporar e integrar a todas las partes interesadas de la sociedad, por ser todos generadores de residuos, y por tanto, por participar en su ciclo de vida y gestión.

La gestión integral de los desechos incluye las siguientes acciones a realizar en su respectivo orden:

- Reducción de los residuos en la fuente
- Separación de los residuos
- Reciclaje
- Co-procesamiento
- Tratamiento biológico
- Tratamiento químico
- Tratamiento físico
- Tratamiento térmico
- Acopio
- Almacenamiento
- Transporte
- Disposición final

La Gestión Integral de los residuos inicia con la prevención en su generación, así como en su separación en la fuente y recolección selectiva de materiales reciclables o reutilizables. Con el fin de prevenir y desincentivar su generación, cobra vital importancia el uso de instrumentos económicos como las tarifas, en el tanto, el cobro de las mismas debería ser variable por cantidad de residuos recolectados y sujetos a disposición final, bajo la premisa mayor cantidad–mayor tarifa de recolección. De igual forma, la misma tarifa puede servir de incentivo o desincentivo con el fin de promover la separación en la fuente, pudiéndose castigar económicamente a aquellos sujetos que no lo hagan o bien premiar con una menor tarifa a aquellos que separen sus desechos en la misma fuente generadora.

El acopio de los desechos debe realizarse en un lugar determinado y apropiado para la prevención de riesgos tanto a la salud como al ambiente y a la vez facilitar su recolección y posterior transporte a las instalaciones autorizadas para su tratamiento, reciclaje o disposición final. De igual forma, el transporte de residuos debe prevenir fugas, derrames o liberación al ambiente de sus contenidos.

La valorización o aprovechamiento de los residuos tiene como fin la recuperación de su valor económico por medio de su reutilización, reciclaje, recuperación de materiales secundarios o de energía.

Por reciclaje debe entenderse la transformación de los residuos a través de distintos procesos que permitan restituir su valor económico, evitando así su disposición final,

siempre y cuando esta restitución favorezca el ahorro de energía y materias primas sin perjuicio para la salud, los ecosistemas o sus elementos.⁹²⁷ Debe tenerse en cuenta que el reciclado no siempre va a ser la mejor opción en el ciclo de vida de los residuos si se toma en cuenta los impactos ambientales y los costos sociales derivados del proceso, en comparación con los que resultan de la producción de las materias primas alternativas.

Por su parte, el coprocesamiento es la integración ambientalmente segura de los residuos generados por una industria o fuente conocida, como insumo a otro proceso productivo.⁹²⁸

Un material, producto o residuo, aunque sea aprovechable, no posee ningún valor, si no existe alguien interesado en comprarlo, entonces lo ideal sería que el mercado se encargase de la valorización de los residuos, lo cual en muchos casos por sus propias fallas no se da, y por tanto debe partirse de la siguientes premisa “se recicla por economía y no por ecología” por lo que deben crearse acciones programáticas y políticas públicas que permitan la creación de mercados de valorización.

Como último paso a seguir dentro de la Gestión Integral de los Residuos se encuentra su tratamiento y disposición final. Los desechos sólidos han sido eliminados siguiendo diferentes métodos, tales como la incineración o la descarga en depósitos, en los océanos o lagos. Todas estas opciones crean descontento entre vecinos 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. Debe tratarse el residuo mediante procedimientos físicos, químicos, biológicos o térmicos, con el fin de cambiar sus características y reducir tanto su volumen como su peligrosidad. 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).⁹²⁹

927 Cortinas C., “Marco Lógico para determinar los aspectos a cubrir en la legislación de residuos”, página 04, accesible en: www.cristinacortinas.com

928 Cortinas C., “Marco Lógico para determinar los aspectos a cubrir en la legislación de residuos”, página 06, accesible en: www.cristinacortinas.com

929 Kiss, A., *Op. cit.*

Varias legislaciones Europeas tienen una fuerte tendencia hacia la descentralización. En el 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 asegurar 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.⁹³⁰ Se aplican los principios “contaminador-pagador” y “responsabilidad común pero diferenciada” que se traducen en que los costos del tratamiento y eliminación de los desechos corresponden a quien los genera.

Todas las regulaciones europeas, tanto de la Unión Europea como de las legislaciones nacionales establecieron especialmente un tratamiento estricto para tóxicos y desechos peligrosos de acuerdo con la Directiva 78/319/ CEE del 20 de marzo de 1978. Sin embargo, ésta fue derogada por la Directiva 91/689/CEE, que regula el tema actualmente.

La eliminación de los desechos radiactivos es generalmente regulada por textos internacionales. 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.⁹³¹

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.

930 Kiss, A., *Op. cit.*

931 Kiss, A., *Op. cit.*

- 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.⁹³²
- 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.⁹³³

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 pueden 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 sustancias químicas que luego fueron absorbidas por las aguas subterráneas causando una seria contaminación que persistió 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.⁹³⁴

932 Ver Martín Mateo, R., *Op. cit.*, pp. 515-517.

933 Reglamento Sobre Rellenos Sanitarios, Decreto Ejecutivo 27378-S del 9 de octubre de 1998, Costa Rica.

934 Kiss, A., *Op. cit.*

Similarmente, Italia establece categorías y subcategorías de desechos de acuerdo con 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. Es cualquier proceso para reducir el volumen y descomponer o cambiar la composición física química o biológica de un residuo sólido, líquido o gaseoso, mediante oxidación térmica, en la cual todos los factores de combustión, como la temperatura, el tiempo de retención y la turbulencia, pueden ser controlados, a fin de alcanzar la eficiencia, eficacia y los parámetros ambientales previamente establecidos.⁹³⁵ 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 1994.⁹³⁶

935 Cortinas C., “Marco Lógico para determinar los aspectos a cubrir en la legislación de residuos”, p. 5, accesible en: www.cristinacortinas.com

936 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.

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 identificados (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.⁹³⁷

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.

937 Kiss, A., *Op. cit.*

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 Delicado⁹³⁸

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 el ambiente. 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.⁹³⁹

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

938 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>.

939 Texto disponible en: <http://www.epa.gov>

son aptos para la ubicación de instalaciones para el manejo de residuos, sobre todo si son peligrosos.

Los humedales son áreas anegadas que incluye 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 peligrosos, puede ser muy difícil y costosa.⁹⁴⁰

Por último, la construcción de instalaciones para el manejo de desechos peligrosos, en zonas sísmicas y terrenos inestables también resulta inadecuada por las consecuencias ambientales y para la salud de las personas, que se podrían dar si se produjeran 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 comenzaron a comprender que su propia capacidad de alterar el ambiente podría 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 del 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. Reconoció 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 ofrecieran a los pueblos 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

940 *Idem.*

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 había 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 7.⁹⁴¹

En el Principio 6 se establece que deberá ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas 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 utilidades 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.⁹⁴²

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.⁹⁴³

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 retomó 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 desarrolló una serie de principios relativos a la responsabilidad así como al consentimiento informado previo.

941 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.

942 *Ibid.*, principio 21.

943 *Ibid.*, principio 22.

Se reconoció la soberanía de los Estados para utilizar sus propios recursos. En el Principio 2 de la Declaración de Río, 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.⁹⁴⁴

Al igual que en la Declaración de Estocolmo, se incluyó un principio relativo a la responsabilidad de los Estados de no 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 estableció la obligación de los Estados que transportaran 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 estableció, 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 pudieran 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 resultaran afectados. En el caso del Principio 19, se estableció el deber de los Estados de proporcionar la información pertinente y, notificar previamente y en forma oportuna, a otros Estados que pudieran 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

944 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, tomado de Salazar Cambronero R., Saborío Valverde, R., *Op. cit.*, p. 91.

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.⁹⁴⁵

La importancia de la zona costera se define por los diversos hábitats 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.⁹⁴⁶

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 objetivo de promover la ordenación integrada y el desarrollo sostenible de las zonas costeras y 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.

945 Texto disponible en: <http://www.unep.org>, Capítulo 17 Agenda 21.

946 *Idem*.

No obstante la importancia del medio marino, éste 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 reevaluar 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 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 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.⁹⁴⁷

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 acuicultura generan trabajo a 36 millones de personas. En el plano científico, los océanos constituyen una fuente importante de estudio y descubrimientos científicos.⁹⁴⁸

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. Está 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

947 Informe sobre la Cumbre de Desarrollo Sostenible. Punto 22 y 23. Ver: <http://www.un.org>

948 Texto disponible en: <http://www.un.org/spanish/Depts/los/>

la humanidad, como son ciertos fondos marinos y oceánicos; de ejercicio del paso inocente de los buques, de 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.⁹⁴⁹

De allí que el Derecho del Mar, se pueda conceptualizar bajo una amplia perspectiva que incluye 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.⁹⁵⁰

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

949 *Idem.*

950 *Idem.*

- Los procedimientos para la solución de controversias entre los Estados

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 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

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 escurrientías 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.⁹⁵¹

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 alcan-

951 Contaminantes orgánicos persistentes se consideran aquellas "sustancias químicas orgánicas, es decir, basadas en carbono. Poseen una combinación particular de propiedades físicas y químicas que hacen que, una vez liberados en el medio ambiente permanecen intactos por períodos 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 el tejido adiposo de los organismos vivos, entre ellos los seres humanos, y se encuentran 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>

tarillado 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.⁹⁵² 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.

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.⁹⁵³

Alteración y destrucción de hábitat marinos

El aumento demográfico y las actividades económicas en zonas costeras amenazan en forma severa los hábitats 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

952 "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.

953 Texto disponible en: <http://www.un.org/spanish/Depts/los/>

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.⁹⁵⁴

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).⁹⁵⁵ 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 coordina-

954 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Op. cit.*

955 Establecido en la Declaración de Montreal sobre la Protección del Medio Marino frente a las actividades realizadas en Tierra, noviembre, 2001.

ción 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.⁹⁵⁶ 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.⁹⁵⁷

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 Humano de 1972, en la que los gobiernos procuraron elaborar y hacer cumplir un instrumento general que reglamentara los vertimientos en el mar.⁹⁵⁸ Para prevenir la contaminación marina por vertimiento,⁹⁵⁹ el Convenio de Londres estableció 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 listas negras 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

956 *Idem.*

957 *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.

958 Gündling, L., Tarasofsky, R., *Op. cit.*

959 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.”

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.⁹⁶⁰

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 1972.⁹⁶¹

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 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.

960 Juste Ruíz J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, 2 ed, McGraw-Hill/Interamericana de España, Madrid, 1999, p. 151.

961 *Ibid*, p.152.

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 se 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 éste
- 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 eliminación⁹⁶²

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

962 Juste Ruiz, J., *Op. cit.*, p.154.

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 buques⁹⁶³

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 o 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

963 Texto disponible en: <http://www.mapis.com.co/medioambiente.htm>

ser entregadas mediante sistemas de purificación, trituración, incineración, compactación o selección.⁹⁶⁴

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.⁹⁶⁵

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.⁹⁶⁶

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

964 *Idem.*

965 Gündling, L., Tarasofsky, R., *Op. cit.*

966 Brañez, R., Caillaux, J., González, M., Silva, C., *Medio Ambiente y Libre Comercio en América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, p. 69.

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, deben responder por escrito 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.⁹⁶⁷

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 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

⁹⁶⁷ *Ibid.*, p. 70.

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.⁹⁶⁸

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.⁹⁶⁹

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 adoptó la Convención de Estocolmo, el 22 de mayo del 2001 y entró en vigencia para los países que lo ratificaron el 17 de mayo de 2004. El Salvador lo firmó en 2001, Belice y Guatemala en 2002, Panamá en 2003, Honduras y Nicaragua lo ratifican en el 2005 y Costa Rica en 2007.

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.”⁹⁷⁰ 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”.⁹⁷¹

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

968 Álvarez, A.E., “Contaminantes Orgánicos Persistentes”, *Boletín GAIA*, mayo 2002. Ver: <http://www.gaia.org.mx/información/boletín1>

969 Monsarrat, A., *From Rio To Johannesburg. Land Based Sources of Marine Pollution*, GLOBE International. Ver: <http://www.globeinternational.org>

970 *Ibid*, p.217.

971 *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Proyecto Estado de la Región*, 2003, p.216.

una lista de sustancias peligrosas que obtuvieran el consentimiento fundamentado previo de los importadores antes de emprender sus operaciones.⁹⁷² Así es como se adoptó el Convenio de Rotterdam sobre el Consentimiento Informado Previo, el 10 de septiembre de 1998, mismo que entró en vigor en febrero de 2004. En Centroamérica, Costa Rica lo firmó en el año 1999, El Salvador lo ratificó en ese mismo año Panamá lo ratificó en el año 2000, y Belice lo aprobó en 2005.

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.⁹⁷³

El Convenio 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 de la FAO ya existente desde 1989. Este instrumento se aplica específicamente a los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos y a los plaguicidas extremadamente peligrosos⁹⁷⁴ (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 formuló una primera respuesta regional al Convenio de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos y de su Disposición.

Estableció 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 ambientales o de salud humana. Proscribió también, el vaciado al océano e incineración de desechos, exigiendo auditorías de generación de desecho e impondrían responsabilidades a los productores de desechos peligrosos.

972 Introducción al CFP. Ver: <http://www.pic.int>

973 Convenio de Róterdam. Artículo 1°.

974 <http://www.pic.int>

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 tener que esperar las pruebas científicas sobre tales daños.⁹⁷⁵

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.

Durante 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.⁹⁷⁶

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).

975 Texto disponible en: <http://www.bcn.cl/pags/publicaciones/alerta/seriea6.htm>

976 Texto disponible en: http://www.UNESCO.org/courier/1998_11/sp/planete/txtl.htm

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 podrían 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 controlaran eficazmente el movimiento transfronterizo de los mismos, siendo el ámbito de aplicación la región centroamericana, incluyó 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 el 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.⁹⁷⁷

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 ambiente, así como la adopción de métodos de producción limpia, o bien, mediante un enfoque relativo a emisiones permisibles o tolerables.⁹⁷⁸

977 Texto disponible en: <http://www.csj.gob.su/convenios.nsf/o/89869142d1027b90625681f00541182b?OpenDocument>.

978 *Idem*.

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 y 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 Marinas y Costeras 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.⁹⁷⁹

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 esta Región. El Convenio tiene 21 Partes Contratantes de entre los 28 de la Región. Constituye un Convenio marco que invita a las partes a desarrollar

979 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Op. cit.*

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.⁹⁸⁰

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 es sobre áreas y especies de flora y fauna especialmente protegidas.⁹⁸¹ Un tercer Protocolo es 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 y República Dominicana en 2000, Costa Rica y Estados Unidos en 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.⁹⁸²

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 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. Éstos deberán ser efectivos para prevenir, reducir o controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio procedente de fuentes y

980 Texto disponible en: <http://www.cep.unep.org>

981 Aún no han ratificado la Convención y su Protocolo sobre derrames de Petróleo: Bahamas, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, San Cristóbal, Nevis y Surinam. El Protocolo sobre áreas y vida silvestre protegidas entró en vigencia en 2000 y lo han ratificado nueve países de la región: Colombia y Cuba en 1998, Barbados en 2002, Panamá en 1996, República Dominicana en 1998, Santa Lucía en 2000, San Vicente y las Granadinas en 1991, Trinidad y Tobago en 199 y Venezuela en 1997.

982 "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 las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *GEO América Latina y el Caribe*, Op. cit.

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 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.⁹⁸³

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, además del 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 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 ambiente son

983 *Idem.*

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 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 ambiente entre las máximas prioridades.⁹⁸⁴

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 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.⁹⁸⁵ 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.⁹⁸⁶

Consciente del grave problema medioambiental que supone la cada vez mayor producción de residuos, la Unión Europea viene desarrollando una política de protección del ambiente cada vez más enérgica, que se traduce en una ampliación de medidas de aplicación en sus países miembros, 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, del 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 contempla 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.

984 Texto disponible en: <http://www.europa.eu.int>

985 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.

986 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.

- 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.⁹⁸⁷

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.⁹⁸⁸

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.⁹⁸⁹

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.

Se estima que en Costa Rica se generan 4.500 toneladas diarias de residuos sólidos domiciliarios y que cerca del 30% de ellos se deposita sin ningún control en calles, ríos y lotes baldíos, lo que provoca estrangulamiento del alcantarillado, contaminación visual, variación del caudal de los ríos y deterioro ambiental. En la Gran Área Metropolitana se produce el 58% de los residuos sólidos, que se trasladan principalmente a los rellenos sanitarios de La Carpío, Los Mangos, Los Pinos y Río Azul. La crisis que se suscitó en 2005, en el cantón de Tibás, evidenció la persistencia de los

987 Texto disponible en: <http://europa.eu.int/comm/dgs/environment>

988 Perfil de País. <http://www.ops.org.ni/infocom/perfil-paises/bz-1999.htm>

989 *Idem*.

problemas asociados al crecimiento expansivo y desordenado de la mancha urbana. En el área rural la situación es crítica.

Si se lograra recolectar, transportar y disponer adecuadamente de todos los residuos sólidos del país, el costo que habría que asumir, bajo el esquema actual, ascendería a 59 millones de dólares anuales, equivalentes a 15 dólares por habitante por año. Aunque esta cifra no parece tan alta, la mayor parte de las municipalidades no cuenta con tarifas de recolección de basura acordes con el costo real del servicio. Los residuos que se generan en Costa Rica contienen una importante proporción de material biodegradable (49%-63%). Por esa razón, cualquier plan para el manejo de desechos debe tener como componente fundamental el tratamiento de este tipo de materiales. Si el sector municipal lograra tratar al menos el 50% de los residuos sólidos biodegradables y transformarlos en *compost*, se ahorraría 29 millones de dólares anuales por concepto de recolección, transporte y disposición. Sin embargo, actualmente en Costa Rica no se recupera ni siquiera el 10% de los materiales reciclables.⁹⁹⁰

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 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 la eliminación de 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: “Quien contamine el ambiente o le cause daño será responsable, conforme lo establezcan las leyes de la República y los convenios internacionales vigentes.”⁹⁹¹

990 Información extraída del XII Informe del Estado de la Nación, 2006.

991 Ley Orgánica del Ambiente, Ley Número 7554 del 4 de octubre de 1995, Costa Rica.

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, etcétera. Al ser la Ley Orgánica del Ambiente una ley marco, todas las demás normas establecerán las responsabilidades en relación con el tipo de desecho que regulen.

Uno de los Reglamentos más innovadores en la materia es el Reglamento de creación del Canon Ambiental por Vertidos (CAV)⁹⁹² que propone un instrumento económico para reducir la contaminación de las aguas⁹⁹³ por fuentes puntuales de vertimiento de desechos líquidos, bajo la modalidad de un canon. 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 o eliminar vertidos que provoquen modificaciones en la calidad química, física y biológica del agua.⁹⁹⁴ Se establece el cobro a los responsables por los daños que el vertimiento de los desechos provoca a los terceros y sobre todo a los ecosistemas.⁹⁹⁵

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.⁹⁹⁶

992 Decreto No. 31176-MINAE, de 22 de abril de 2003, Costa Rica.

993 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.

994 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.

995 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.

996 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

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, el cual reúne catorce municipios, se estima que se producen 2607 toneladas diarias de desechos sólidos entre residencia, industria, comercio y hospitales.⁹⁹⁷

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, 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 ONGs 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), un Reglamento especial a la Ley de Ambiente sobre el Manejo Integrado de los Desechos Sólidos (Decreto 43) y un Reglamento Especial de Aguas Residuales (Decreto 39) todos en vigencia desde el 31 de mayo de 2000.

6.4 Guatemala

El marco legal de Guatemala, en relación con el tema de los residuos sólidos, se encuentra 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

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).

997 *Idem.*

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.⁹⁹⁸

No existe un sistema nacional encargado de ofrecer soluciones: las municipalidades aducen falta de recursos financieros y buscan donaciones para su establecimiento,⁹⁹⁹ 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.¹⁰⁰⁰ Únicamente se cuenta con un reglamento que regula el tema de los vertidos sobre cuerpos acuáticos “Reglamento de las Descargas y el reuso de aguas residuales y de la disposición de lodos (Acuerdo Gubernativo 236-2006) del 05 de mayo de 2006, así como Reglamento de Gestión de Desechos Radioactivos (Acuerdo Gubernativo 559-1998) del 21 de agosto de 1998.

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.¹⁰⁰¹

La Ley General del Ambiente¹⁰⁰² de Honduras establece la prohibición de descargar contaminantes y sustancias tóxicas, sancionándolo como delito, pero aún no cuenta con una ley específica en el tema de desechos. Honduras dispone de una correspondiente legislación reflejada en el Código de Salud (DL. 65-91 del 06 de setiembre de 1991) que obliga a procesar los vertidos en aguas residuales (Artículo 35) y la obligación de contar con plantas de tratamiento para dichos vertidos provenientes de actividades industriales (Artículo 36). Se establecen obligaciones genéricas para los residuos sólidos, los que define como basura (Artículo 51), entre los que se

998 Ver <http://www.ecouncil.ac.cr/centroam/conama/resid.htm>

999 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.

1000 *Idem*.

1001 *El Estado de la Gestión de la Calidad Ambiental en Centroamérica*, FUDEU, SICA- CCAD, 2001, p.68.

1002 Aprobada el 8 de junio de 1993 mediante decreto 104-93.

incluyen los producidos por establecimientos de salud. Esta Ley responsabiliza a las Municipalidades de prestar servicios de recolección y disposición de basuras en sitios autorizados por cada Municipalidad y condiciona la descarga de desechos sólidos y líquidos de cualquier tipo en lugares asignados para tal fin por las autoridades competentes.¹⁰⁰³

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.¹⁰⁰⁴

Nicaragua cuenta con una ley que prohíbe el tráfico de desechos peligrosos y sustancias tóxicas (No. 168 de 1994) que establece que para la protección del ambiente y la salud se prohíbe el transporte, manipulación, almacenamiento y disposición final de desechos. Además cuenta con normas técnicas para el manejo, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos no peligrosos (Norma Técnica Ambiental 04 014-02 del 03 de agosto de 2001); control Ambiental de los rellenos sanitarios para los desechos sólidos no peligrosos (Norma Técnica Ambiental 05 013-01 del 05 de diciembre de 2000); manejo y eliminación de residuos no peligrosos; manejo y eliminación de residuos sólidos peligrosos (Norma Técnica Ambiental 05 015 -02 del 13 de setiembre de 2001); control ambiental de plantas procesadoras de productos lácteos (Norma Técnica Ambiental 05 005-03 del 03 de marzo de 2004); manejo ambiental de aserraderos (Norma Técnica Nacional 05 003-99 del 03 de agosto de 1999) y disposiciones para el control de contaminación proveniente de descargas de aguas residuales domésticas, industriales y agropecuarias (Decreto 33- 95 del 14 de junio de 1995).

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 la recolección, tratamiento y eliminación final de los desechos, como ha sido establecido mediante ley.¹⁰⁰⁵

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

1003 Aguilar, J., Conflictos, Intereses y desafíos en el manejo sostenible del Medio Ambiente en Honduras, UNDP, 2003

1004 *El Estado de la Gestión*, Op. cit., p. 68.

1005 *Ibid*, p. 68.

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.¹⁰⁰⁶

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. Con el objetivo de 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, Etiopía, Guatemala, Kenya, Maruecos, Mozambique, Nicaragua, Vietnam, Corea y Uganda. Existe un centro especializado en petróleo en Rusia.¹⁰⁰⁷

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.¹⁰⁰⁸ En cuanto a los procesos, este tipo de producción 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 toxicidad y 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.

¹⁰⁰⁶ *Idem*.

¹⁰⁰⁷ Texto disponible en: <http://www.conep.org.pa/produlimpia/templates/quepl.php>

¹⁰⁰⁸ La meta de la producción limpia es en un inicio evitar la producción de desperdicios, y disminuir el uso de materias primas y energía.

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 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.¹⁰⁰⁹

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, en relación con 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 sustitución de materias primas, insumos o líneas de producción más limpias y eficientes.

En Costa Rica, el Centro de Producción más Limpia (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 promueven 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, en la región y a escala internacional y que hayan ayudado a crear políticas ambientales favorables y coherentes.

1009 Texto disponible en: <http://www.cnplm.or.cr/concepto.html>

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.¹⁰¹⁰

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.¹⁰¹¹

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

1010 Texto disponible en: <http://www.cgml.org.gt/>

1011 Texto disponible en: Red de Producción más Limpia-Cuba, <http://www.redpml.cu/servicios.htm>

Expertos de Gobierno sobre Consumo y Producción Sustentables de América Latina y el Caribe, en Managua, los días 15 y 16 de Octubre de 2003.¹⁰¹²

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 incluyera 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 así como de los principios de la Gestión Integral de los Residuos y, sobre todo, la actitud de la población, pues no asume su responsabilidad, ya que no la considera un problema.

Las siguientes son algunas conclusiones generales en la materia:

- 1) En los países de la Región 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.

1012 Texto disponible en: <http://www.cpmnic.org.ni/que.htm>

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.¹⁰¹³

Síntesis

El lector ha estudiado de manera breve los aspectos fundamentales referentes a los desechos y su gestión integral, tales como su concepto, clasificación reglas de administración y gestión; destacándose el análisis de los métodos de eliminación, que sin duda implican un impacto ambiental, por lo que requieren de disposiciones específicas para su aplicación.

Se ha analizado la reglamentación de la gestión de residuos, específicamente en la prevención de la contaminación del medio marino; a su vez se ha analizado el movimiento transfronterizo de desechos, establecido en diversos acuerdos y convenciones internacionales y regionales.

El lector ha estudiado, además, la gestión de desechos en la Unión Europea, dentro de una política sobre protección ambiental, optando por la reducción en la producción de residuos.

1013 “Diagnóstico de la situación del manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe. 2ª. Edición. BID y OPS, 1998. “

Finalmente, se ha analizado la legislación sobre el manejo de desechos de cada país centroamericano, tema de importancia para la protección del ambiente, habida cuenta de la correspondiente coordinación que debería existir entre las políticas ambientales, económicas, industriales y territoriales que engloban el quehacer de un Estado y sus relaciones internacionales.

12 Participación Pública

Objetivo

En la primera parte de este capítulo se hará referencia a la definición del término participación pública y a las condiciones políticas y jurídicas necesarias para su desarrollo. Se destacará la importancia de la participación pública de las comunidades indígenas en materia ambiental.

Posteriormente, el lector analizará la tendencia internacional en el desarrollo del tema, con especial énfasis en los instrumentos emitidos por la comunidad internacional, la inclusión del tema en declaraciones y acuerdos ambientales, creación de organismos internacionales y la incidencia de la participación pública internacional en la generación de esfuerzos vinculados con la protección ambiental.

Finalmente, en este capítulo se estudiará el desarrollo y evolución de la participación pública en Centroamérica como región, así como en cada país en específico, que tienen 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.

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 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 no fue un mecanismo 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 toma 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.

1. Antecedentes, Componentes y Asuntos Indígenas

El término participación pública¹⁰¹⁴ se ha convertido en un concepto muy utilizado en el lenguaje social en las últimas dos décadas. No obstante, su contenido se ha ido delineando y afianzando mediante el complemento de otros derechos, que se han utilizado para dar un 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 toma 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.

1014 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 público en la adopción de decisiones como modo de impulsar 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, septiembre 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 a 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.

La participación ciudadana puede ser entendida como aquel derecho individual del ciudadano de poder incidir en políticas sobre las cuales es el beneficiario directo, así como de tener instrumentos para enfrentar al Estado cuando sus intereses son agredidos o violados por éste.¹⁰¹⁵ De igual forma, la participación debe ser concebida como un proceso completo que incluya además, del derecho a ser escuchado, el derecho a tener una respuesta de la administración.¹⁰¹⁶

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.

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. Ya antes había sido utilizado por el Régimen de Actividades Clasificadas, donde se practicó una evaluación con el componente de la participación pública.¹⁰¹⁷

Más tarde, comenzó a valorarse su necesaria aplicación en temas donde el despliegue de acciones estatales y supraestatales afectara 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.

1015 Cajiao, V, "Los espacios de participación ciudadana en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, el caso de Costa Rica", Tesis de grado para optar por el título de Máster en Políticas, legislación y gestión ambiental en Centroamérica, Managua, Nicaragua, Universidad Paulo Freire, julio 2003.

1016 Aguilar, G, "Participación Pública y Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica, en Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica, La Serie, Tomo 5.

1017 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.

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 y discuten. Además, 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.”¹⁰¹⁸

Fue en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, específicamente en la Declaración sobre Ambiente y Desarrollo, donde se consagró 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 mecanismos de avance al desarrollo sostenible.

Aunque ya antes de la Conferencia de Río se discutía el tema, en especial en el seno de la Comisión Brundtland, fue a partir de la celebración de esa reunión mundial donde adquirió una especial dimensión. Todos los documentos y declaraciones emitidas en Río de Janeiro muestran cómo la participación ciudadana en la gestión del ambiente se afianzó en el normal actuar de organismos internacionales y nacionales, se dio 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 involucramiento 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”.¹⁰¹⁹ Esto 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.

1018 Ministerio de Ambiente y Energía, Environment-Canadá, *Sistema de Gestión Ambiental de Costa Rica*, San José, Costa Rica, marzo, 2002, p. 41.

1019 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.

La participación pública está fundamentada en la transparencia y participación en los procesos de la toma de decisiones, que deriva en la selección 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.¹⁰²⁰

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.¹⁰²¹

- 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 el 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

1020 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>

1021 Declaración sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, principio 10.

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 asumido una posición más pasiva y reaccionado cuando se le solicita expresamente, aquí aparece con una actitud más activa para 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 la información de que dispone, en sus registros y archivos, 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.”¹⁰²²

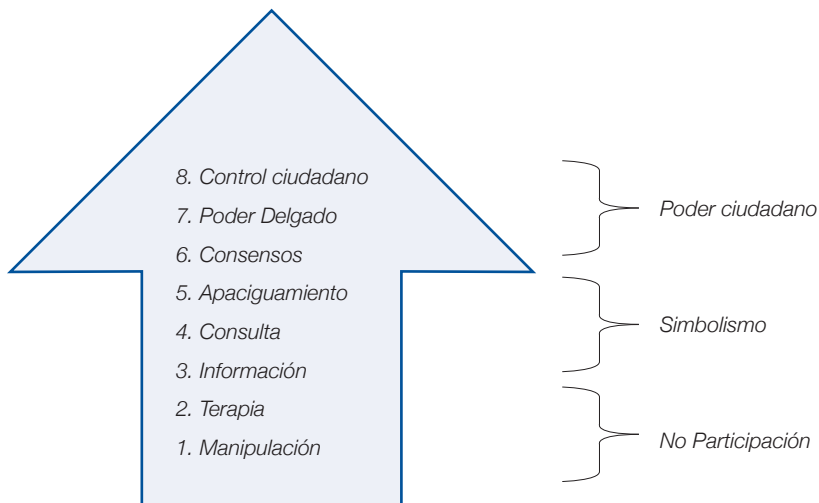
1022 *Guía de participación ciudadana en materia ambiental de México, Estados Unidos y Canadá*. Texto disponible en: <http://www.elaw.org/resources/text.asp?id=187> de alianza mundial para el derecho ambiental.

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:¹⁰²³

- **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 de interpretación:¹⁰²⁴

Escalera de Participación Ciudadana



1023 Ideas desarrolladas por Salazar, R., Hernández, A.L., Rojas, F., *Manual para la Participación Ciudadana*, CONAMAJ, San José, Costa Rica, 1999.

1024 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.

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, es un total desconocimiento de los intereses de los afectados. El tercer escalón constituye un aspecto fundamental, pero insuficiente para ejercer una verdadera participación; el cuarto escalón 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 quinto escalón 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 número necesario 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, con sus componentes y gradaciones, solo es posible en una sociedad donde impere la democracia y 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 abusivo del poder.

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.¹⁰²⁵

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.¹⁰²⁶ 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 en 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 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 cualesquiera de sus 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

1025 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.

1026 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>

a la sociedad civil en forma discrecional. Por el contrario, debe partirse del principio de la publicidad de los actos de gobierno y del Estado en general.¹⁰²⁷

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”.¹⁰²⁸ 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 incumplimiento de los obligados a 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 excepción 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 para su control.¹⁰²⁹

1027 *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.”

1028 Chirino Sánchez, A., *Ley Modelo sobre Acceso a Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción*, en *Construyendo Transparencia. Legislación Modelo para Prevenir la Corrupción*, OEA, 1996.

1029 *Idem*.

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. Asimismo requiere ser difundida en lenguaje entendible para los no científicos.¹⁰³⁰

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. De lo contrario, surgiría la discrecionalidad de los gobernantes y en consecuencia el inminente peligro del uso abusivo o desviado del poder. 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”.¹⁰³¹

La doctrina constitucional española menciona 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 existe la tendencia a planificar y adoptar las políticas públicas ambientales, principalmente mediante el acceso a la información y participación procesal en procedimientos de elaboración y alegación de creación de normas y medidas ejecutivas ambientales.¹⁰³² 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.

1030 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.

1031 *Ibid*, p.4.

1032 Ideas expuestas por Ruiz-Rico Ruiz, G., *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente. Dimensión Jurisdiccional*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, España 2000.

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.¹⁰³³

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”.¹⁰³⁴

En la teoría actual de la participación ciudadana 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

1033 Ideas expuestas en Cordonier Segger, M., Cabrera, J., *Op. cit.*, p.15.

1034 Valverde, J., *Descentralización y Manejo de Recursos Naturales. Abordaje Teórico*, Revista de Ciencias Ambientales, N° 19, edición extraordinaria, 2000, EFUNA, Heredia, p. 5.

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 podría operar una privatización de éste, 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.¹⁰³⁵

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”.¹⁰³⁶

Un proceso democratizador que transfiera ámbitos de poder central a otras instancias locales o regionales, requiere fortalecer la capacidad de organización de los grupos del sector civil; supone también el acceso a la información en lenguaje sencillo y claro para su entendimiento y el de 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 gestión descentralizada de los recursos es

1035 *Idem*.

1036 *Ibid*, p. 6.

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.¹⁰³⁷

La cogestión¹⁰³⁸ 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 co-manejo, 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 co-manejo más consolidados, existencia de incentivos económicos para los actores y existencia de una base jurídica que dé validez a la experiencia.¹⁰³⁹

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, cómo 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

1037 Al respecto es desarrollado por Valverde, *Op. cit.*

1038 *Idem.*

1039 *Idem.*

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.¹⁰⁴⁰ 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.

La doctrina indica 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.¹⁰⁴¹ 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, el Estado y el sector civil deben atender, entre otros, 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

1040 Tomado de Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Derechos de los Pueblos Indígenas. Legislación en América Latina*, Primera Edición, enero, 1999, México.

1041 Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op. cit.*

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.¹⁰⁴²

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 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, etcétera), 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 que se proteja a las sociedades vulnerables por el desarrollo de estos proyectos, abriendo espacios mediante procedimientos participativos.¹⁰⁴³

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

1042 Esbozado en Fergus, M., *Los derechos de los Pueblos Indígenas en el sistema Internacional. Una Fuente Instrumental para las Organizaciones Indígenas*, Lima, Perú. 1999.

1043 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.

la creación de estructuras en el contexto de dichos compromisos. Además, logran internarse 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: 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 artículo quinto de la declaración resultante del Foro de la I Cumbre de las Américas de 1994, 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 toma 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 a los pueblos indígenas como obligación sagrada de los Estados de la organización.¹⁰⁴⁴

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.¹⁰⁴⁵

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).¹⁰⁴⁶ 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.¹⁰⁴⁷ Su meta primordial es la promoción de la participación pública transparente, efectiva y responsable en los

1044 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.

1045 Declaración de Santa Cruz. Cumbre de las Américas, 1994.

1046 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>

1047 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(f) y la participación en el artículo 14.1(a), etc. Cita tomada de Barrera, L. *Op. cit.*, p. 29.

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 Estrategia¹⁰⁴⁸ 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.”¹⁰⁴⁹

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 étnicas o raciales en desventaja (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; no obstante, se hace necesario mencionarlo aquí también como esfuerzo estatal de aplicación a los pueblos indígenas.

1048 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>

1049 *Idem.*

En el seno de la OEA se encuentra en formación la 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.¹⁰⁵⁰

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 les 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. Asimismo 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

1050 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.

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 realizados 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.¹⁰⁵¹

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,¹⁰⁵² 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 distinguen de otros sectores de la colectividad nacional que se rijan por sus propias costumbres, 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 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 ambiente de estos pueblos.

1051 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.

1052 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.

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.

En el artículo 7 se establece el derecho de estos pueblos de elegir sus prioridades de desarrollo, cuando se afecta su organización social tradicional y todas sus instituciones así como su derecho a participar, que se convierte en deber estatal, 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 la propiedad y posesión de tierras ocupadas en forma tradicional y 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 favor de 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.”¹⁰⁵³ Así, los artículos 14 y 15 contienen el reconocimiento de los

¹⁰⁵³ Para ejemplos directamente vinculados al sector energético ver: Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR), *Violaciones de Derechos en la Amazonía 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 Convenio 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

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.”¹⁰⁵⁴

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 todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación del Convenio (Artículo 37 de la Constitución de la OIT).

Los países que han firmado y ratificado este convenio hasta el año 2006, son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Perú y Venezuela.¹⁰⁵⁵

Existen otros instrumentos internacionales que regulan la injerencia de los pueblos indígenas y grupos tribales en la conservación del 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 los gobiernos de asegurar el mayor bienestar económico, social y cultural de los pueblos indígenas. 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 y 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 establece un conjunto de derechos básicos reconocidos a todos los seres, así como normas de conducta vinculantes para los Estados y órganos que promueven y velan 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 y ratificados por las Partes, encontrándose la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órganos encargados de custodiar la protección de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto

licitación, ya que previo acto adjudicatario no se consultó a las comunidades indígenas en forma apropiada a las circunstancias.

1054 Citado en Barrera, L.K., *Op. cit.*

1055 Disponible en: <http://www.ilo.org>

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).¹⁰⁵⁶ Estos órganos pueden aplicar en la resolución de los casos, instrumentos de rango legal internacional como el Convenio 169 de la OIT. Se cita como ejemplo la intervención en actividades petroleras y de gas que han afectado a pueblos indígenas del Oriente Ecuatoriano.¹⁰⁵⁷

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. Esta variable 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.¹⁰⁵⁸ 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.¹⁰⁵⁹

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

1056 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 Barrera, L.K., *Op. cit.*

1057 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.

1058 Barrera, L. K., *Op. cit.*

1059 Texto disponible en: <http://www.worldbank.org./html/edi/sourcebook/sbhome.htm>, *Fuentes de Participación del Banco Mundial* prólogo por Wolfensohn, citado por de Barrera, L.K., *Op. cit.*

y mujeres, reasentamientos involuntarios de población y pueblos indígenas e impacto medioambiental.¹⁰⁶⁰ Sobre el tema en estudio, este organismo financiero emitió la Directiva Operacional 4.20 del 17 de septiembre de 1991, cuya finalidad es la protección de los intereses de las poblaciones indígenas. Esta directiva fue reemplazada por la Política Operacional OP 4.10 y las Normas de Procedimiento de Banco BP 4.10, que recogen las principales disposiciones de la Directiva Operacional 4.20.

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 estado 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.¹⁰⁶¹ 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 Política operacional 4.10, es necesario preparar un Plan para las Poblaciones Indígenas (PPI) en los proyectos en que se vean “afectados”, con la finalidad de asegurar que no sufran consecuencias adversas durante el proceso de desarrollo y que obtengan beneficios sociales y económicos compatibles con su cultura. El PPI 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 PPI debería basarse en una evaluación social y de consulta con la población indígena afectada potencialmente por las actuaciones previstas.¹⁰⁶²

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...”¹⁰⁶³

La directiva 4.20 indicada fue sometida a dos evaluaciones por parte de un grupo de expertos para verificar su cumplimiento, evaluación que se fundamenta en la respuesta

1060 Consultado en el sitio web del Banco Mundial, *Op. cit.*

1061 Esbozado en Fergus, M., *Op. cit.*

1062 Directiva Operacional sobre Pueblos Indígenas 4.20 del Banco Mundial, disponible en: <http://www.bancomundial.org/>

1063 Barrera, L.K., *Op. cit.*

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 PPI, 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 1996.¹⁰⁶⁴

1064 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>

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.¹⁰⁶⁵

El desarrollo del Plan para los Pueblos Indígenas será indispensable para la aplicación de la Política y tendrá un positivo impacto sobre la participación pública de los indígenas al involucrar los intereses de estas poblaciones en el desarrollo social y económico del país, 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.¹⁰⁶⁶

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. Por ello es necesario crear instituciones y espacios de apertura a las grandes mayorías.¹⁰⁶⁷

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 ambiental. 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

1065 *Idem*.

1066 Ver por ejemplo: sitio web de CIEL en: <http://www.igc.apc.orgg/ciel/ffipr.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., Dhahi, A., *Integrating Social Concerns into Private Sector Decision Making, 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.

1067 Al respecto ver Perry, G., Walton, M., *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, disponible en: <http://www.bancomundial.org>

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.¹⁰⁶⁸

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, empieza 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, específicamente en el Informe de la Comisión Brundtland y posteriormente otros instrumentos lo desarrollan y van delineando lo que hoy se conoce como participación pública. Es 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.

1068 Tomado del sitio web oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, disponible en: <http://www.iadb.org>

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 ha habido diferentes instrumentos internacionales de carácter global, vinculantes y no vinculantes, que han incluido la participación pública o ciudadana en alguno de sus aspectos.

El Informe Brundtland

La Comisión Brundtland¹⁰⁶⁹ 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 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, para lo cual deberá modificarse el sistema económico mundial.

Todo el Informe gira en torno al concepto de desarrollo sostenible: “El desarrollo económico y social —tanto de países industrializados como de 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”.¹⁰⁷⁰

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,¹⁰⁷¹ 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 reconoce la participación ciudadana en el logro del desarrollo sostenible, constituye el inicio de una serie de iniciativas internacionales

1069 La Comisión Brundtland nació cuando el Secretario General de las Naciones Unidas, en el año 1983 le solicitó a la señora Gro Harlem Brundtland que constituyera una comisión independiente para observar la situación del Medio Ambiente en el mundo y sugerir formas para que la creciente población del planeta pudiera 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.

1070 *Ibid*, p. 7.

1071 Otras condiciones son: un sistema económico que genere excedentes y conocimiento técnico y sostenido confiable, un sistema social que dé 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 *Informe de la Comisión Brundtland*.

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 celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, que fue convocada a raíz de una recomendación que contenía el Informe. Es allí donde se profundiza el tema, adoptándose la Declaración de Río, cuyo Principio 10 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.

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. Reconoció 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. Erigió como uno de sus principios el respeto a todas las formas de vida y la conveniencia de una 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 trasladarse a la sociedad civil y se profundiza entendiendo el daño que el hombre puede producirle a su entorno y a sí mismo.

En relación con la participación pública, se erigen dos disposiciones importantes, una referida a la educación ambiental y la difusión de conocimientos, por todos los medios y en especial mediante la educación general, y el artículo 16, que indica los elementos esenciales de toda planificación que deberán 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.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica

Constituye el instrumento internacional más importante relativo a conservación y uso racional de la diversidad biológica, siendo la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos su objetivo principal.

El artículo décimo relativo a la “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; 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 el 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 conserve.

Del análisis de estas recomendaciones, se visualiza un involucramiento 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, además de 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 estas quieren saber qué es lo que el pueblo necesita, se debe participar a los ciudadanos cuando se va a tomar una decisión.”¹⁰⁷²

1072 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.

En el artículo 14 sobre Evaluación del Impacto y Reducción al Mínimo del Impacto Adverso, se 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 adoptó en 2000, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica,¹⁰⁷³ donde se estableció un novedoso mecanismo de disseminación de la información en el tema de la bioseguridad, mediante el fomento de la sensibilización, educación y participación del público en el tema de 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.¹⁰⁷⁴

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 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, ONGs, organizaciones internacionales o personas físicas.¹⁰⁷⁵

1073 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.

1074 Ideas expuestas en Cordonier Segger, M., *Op. cit.*

1075 *Idem.*

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 I, 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 ambiental y a 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.¹⁰⁷⁶

Con este reciente documento se observa que a 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 Ambiente¹⁰⁷⁷ 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:

¹⁰⁷⁶ *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo, Sudáfrica, setiembre del 2002.

¹⁰⁷⁷ 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.

- 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 ONGs 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, as la información al público.

Para realizar el Programa Comunitario, la Unión Europea (UE) propone estrategias tales como 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, realizar auditorías ambientales, evaluar y contabilizar los daños al ambiente, instaurar un sistema de etiquetas ecológicas, auto-regulación y derecho a la información.¹⁰⁷⁸

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 ambiental 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.

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.

¹⁰⁷⁸ *Guía de Participación Ciudadana en Materia Ambiental de México, Op. cit.*

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 autorizaciones de construcción, los permisos de funcionamiento, las licencias para emisiones o vertidos, etcétera. 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 ambiente.

Ambas Directivas, sucesivamente aplicadas por los Estados Miembros, sirvieron como modelo a escala internacional, de modo que su filosofía fundamental ha quedado incorporada en 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.

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 específica 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 le 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 más 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 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.¹⁰⁷⁹

Luego de su adopción, se celebraron dos reuniones por parte del Grupo de Trabajo de los países signatarios en los años 1999 y 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 de 2003 en Kiev, Ucrania, en el marco de la quinta Conferencia Ministerial Europa para el Medio Ambiente, donde fue adoptado el Protocolo de la CEPE/ONU sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes,¹⁰⁸⁰ firmado por treinta y seis Estados, conocido como el Protocolo de Kiev.

1079 Sobre contenido y antecedentes de la Convención de Aarhus, ver: <http://europa.eu.int/scadplus/Leg/es/lvb/l28056htm>.

1080 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.

2.2.1. 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, como también 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, reglamentar los aspectos no regulados, permitir un mayor acercamiento entre ciudadanos y autoridades públicas, fomentar la educación ambiental 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,¹⁰⁸¹ 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

1081 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.

en documentos en proceso de redacción o elaboración. La regla jurídica es que toda información es pública y accesible a la sociedad, salvo causas excepcionales.

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 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 con la doctrina citada, desde el inicio del proceso se debe facilitar a los ciudadanos información sobre el asunto del cual se tomará la decisión, 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 en la creación de normas y reglamentos de protección del 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 más 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 ambiental por acción u omisión del Estado o los particulares.

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 las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo en los temas de participación pública y acceso a la justicia.¹⁰⁸²

El objetivo fundamental de esta Directiva es contribuir a la aplicación de las obligaciones derivadas del Convenio de Aarhus, que no puede ser alcanzada 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 por “el público” a una o varias personas físicas o jurídicas, asociaciones y otras que se presenten en la práctica nacional. Cada Estado deberá garantizar que el público 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, 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”,¹⁰⁸³ todo lo cual fortalece la posición de las ONGs 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,¹⁰⁸⁴ pero detalla las obligaciones generales, indicando qué tipo de información debe

1082 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.

1083 Artículo 5 de la Directiva 2003/ 35/ CE.

1084 Como la garantía de los derechos de participación al público en la toma de decisiones ambientales, participación en actividades específicas del anexo I, en planes y programas de injerencia en medio ambiente, posibilidad de entablar procesos judiciales o de otro tipo para impugnar la legalidad sobre el fondo o sobre el

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; además, 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 bajo costo económico.

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 el 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 en Europa.

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, etcétera; 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 (*National Environmental Policy*

proceso decisorio, violatorio del artículo 6 del Convenio, adopción de normas sobre directivas que obligan a los Estados a dar participación pública, entre otros.

Act) para la EIA y otras, pero que por su extensión se escapan al objeto de este capítulo.¹⁰⁸⁵

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”,¹⁰⁸⁶ 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

1085 Al respecto puede decirse del sistema estadounidense que a través de leyes, como la Ley del Procedimientos Administrativo que permite 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 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)(5 U.S.C. s.552) estipula que todos los documentos de las agencias federales son de acceso público, ya sean 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.

1086 Texto disponible en: <http://www.oas.org>, en Antecedentes de la Estrategia.

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 en 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 tomaran en cuenta los intereses de las comunidades afectadas y no se realizara 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 ONGs 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”;¹⁰⁸⁷ 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

1087 <http://www.oas.org>, en Mandato de la Estrategia

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 establecieron 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.¹⁰⁸⁸

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.¹⁰⁸⁹

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, basados 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.¹⁰⁹⁰

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 ciudadana¹⁰⁹¹ y que los sectores tradicionalmente marginados se sientan

1088 *Idem*.

1089 *Estrategia Interamericana de Participación Pública para el Desarrollo Sostenible*, texto disponible en: <http://www.oas.org>

1090 Tomado de Cordonier Segger, M.C., Cabrera Medaglia, J., *Op cit*.

1091 http://www.wola.org/publications/enlace2000/3_advocacy_central_america_span

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 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,¹⁰⁹² adquiriendo una enorme importancia en 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, transparentes y abiertos a la participación ciudadana.¹⁰⁹³

En Centroamérica la implementación de la participación ciudadana (como derecho) ha ido de la mano de la democratización,¹⁰⁹⁴ 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 tiene 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,

1092 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 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.

1093 McKinley, A., *Participación Ciudadana: Un reto para el nuevo milenio en Centroamérica. Enlace: Política y Derechos Humanos en las Américas*, vol. 9, no. 3, septiembre 2000.

1094 Aguilar Rojas, G., *et.al., Op. cit.*, p.19.

desigualdad y subdesarrollo, que pueden poner en riesgo la propia supervivencia de la democracia.¹⁰⁹⁵

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, cuanta 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)¹⁰⁹⁶ 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

1095 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.

1096 Algunos de los principales obstáculos que deben superarse son: a) polarización social, económica y política. Las sociedades centroamericanas siguen siendo caracterizadas por estructuras sociales y sistemas económicos de exclusión y marginación. La riqueza se concentra en unos pocos, mientras la mayoría de la población vive en estado de pobreza (recordemos acá, lo dicho en relación con 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 élite económica y también alimenta el sentimiento de que la ciudadanía 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 más a las directrices de sus respectivos partidos políticos que a la población que los llevó 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 pública 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.*

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 involucramiento 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 han sido el escenario donde el instrumento de la participación pública ha tenido que desarrollarse. En las últimas décadas se ha presentado un mayor desarrollo de las técnicas de la participación pública; a nivel regional se han hecho esfuerzos por consolidarla 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

Aunque en el Istmo centroamericano, el desarrollo del derecho a la participación pública se ha dado de manera paulatina, 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 firmó el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, cuyo principal objetivo fue la conservación de la diversidad biológica dentro de la Región para el beneficio de las presentes y las futuras generaciones.¹⁰⁹⁷ 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 su 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 firmaron el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, cuyo objetivo fue 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 interesados, 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 1994, tuvo lugar 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) suscribieron la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), la cual se constituyó como un nuevo marco de integración y cooperación regional en el contexto globalizador del desarrollo sostenible. Es importante rescatar que esta alianza se suscribió a consecuencia de los hechos que estaban sucediendo a nivel mundial, es decir, respondiendo al momento histórico, a las circunstancias, a la realidad que domina al mundo, e influenciada por todo lo sucedido en la cumbre de Río de Janeiro.

1097 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>

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.

El Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)¹⁰⁹⁸

Este Plan nació 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 constituir la 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, 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

1098 La publicación de este plan ambiental de la región centroamericana (PARCA) fue realizada por la Secretaría 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 artículo 2, fija los siguientes objetivos: h) promover en los países de la región una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

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.

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 estableció “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 creó 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”.¹⁰⁹⁹

5.2 La Participación Ciudadana en los Países Centroamericanos

Según el informe del Estado de la Región 2003, en todos los países de la región se han establecido mecanismos destinados a facilitar procesos de participación ciudadana en el sector público ambiental. Es usual reconocer uno o varios mecanismos incluidos en el marco de las leyes generales que regulan los sectores, lo que varía es

1099 Ver: www.ccad.ws

la ubicación que tienen éstos en el marco de la toma de decisiones ministeriales, sea consulta, decisión o ejecución.

En todos los países es posible detectar un consejo o comisión que en materia ambiental, pretenda mantener un vínculo institucional permanente entre los grupos organizados de la sociedad civil y el ente rector en ambiente con relación al planeamiento público en la materia.

Lo que varía entre ellos responde al grado de apertura que presenta, en el caso de Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica, los comités consultivos en ambiente y los consejos regionales ambientales promueven la participación de representantes de una diversidad considerable de organizaciones, por el contrario en Guatemala, la participación dentro del Consejo Técnico Asesor es reducida, además de instancias gubernamentales, al Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Industriales y Financieras (CACIF), la Universidad de San Carlos (USAC), Asociaciones de Periodistas y 168 las universidades privadas del país. Pero, a pesar de lo anterior, el uso real y efectivo de estos mecanismos es todavía muy reducido en la región y por lo tanto, la decisión política en materia ambiental tiende a recaer en los Estados.

Asimismo, a nivel regional, los marcos jurídico-institucionales de los países cuentan, normalmente con unidades encargadas de promocionar la educación ambiental, así como, en algunos casos, incluso la participación de algunos sectores particulares como mujeres, juventud e indígenas. Particularmente en Guatemala, existe una Unidad de Pueblos Mayas, Xincas y Garífunas dentro del MARN-GT.

Aunque muchos de los mecanismos establecidos se amparan en las leyes de ambiente generales, otros por el contrario han aparecido como resultado de la inclusión de la temática en la regulación ambiental de otros entes.

Esto es claro a nivel regional en torno a las actividades relacionadas con el manejo de áreas silvestres protegidas, en donde actividades de manejo compartido entre comunidades y Estado han sido gradualmente integrados en la legislación, así como han sido ejecutadas en una variedad considerable de parques nacionales y reservas biológicas en los países de la región. Muchas de estas experiencias involucran a sectores indígenas, como es el caso de las de Guatemala, particularmente en la zona de Petén y de Panamá en áreas como Kuna Yala.

En el caso de Costa Rica, múltiples mecanismos destinados a facilitar la participación se han integrado en el marco de algunas instituciones, como la existencia de consejos consultivos que guían la decisión de secretarías y entes técnicos. Este es el caso de FONAFIFO donde se reconoce jurídicamente la participación de representantes de la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA) y otro de la Cámara Nacional Forestal (grupo empresarial); y de la CONAGEBIO que en su Comisión Plenaria incluye a representantes de la Mesa Nacional Campesina, la Mesa Nacional Indígena, la Federación Costarricense de Conservación de la Naturaleza (FECON) y de la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada (UCCAEP).

En Panamá, el marco de la participación ha permitido involucrar fuertemente a los sectores indígenas en la actividad de administración ambiental, especialmente en torno al manejo administrativo de las delegaciones ubicadas en territorios poblados primordialmente por personas de estas etnias.

Otra área donde se han integrado mecanismos de esta naturaleza es en el sistema de EIA donde es posible reconocer la utilización de instrumentos como las audiencias públicas y las consultas populares frente a la realización de proyectos con alto impacto ambiental. No obstante, debe destacarse que, si bien es cierto estas están garantizadas para cualquier evaluación, lo cierto es que son instrumentos poco utilizados, únicamente se aplican cuando la magnitud de los proyectos es notable o cuando, la actividad perturbaría fuertemente la actividad usual de los vecinos, asimismo, es una herramienta usada en el marco de situaciones con alto nivel de conflictividad social.¹¹⁰⁰

Los mecanismos de denuncia son también utilizados de forma regular en los países, no obstante, éstos son, en buena medida, poco efectivos lo que deriva en problemas de credibilidad sobre los mismos. No obstante lo anterior, en algunos países los procesos se han fortalecido mediante la simplificación de los mismos, como en el caso de Panamá donde se ha establecido una línea 800 (gratuita) para la realización de las mismas. Es usual que los sitios web de los entes rectores proporcionen medios para presentar denuncias ambientales o expliquen el proceso (excepto Costa Rica).

Si bien es cierto que la evaluación de la calidad de las políticas o la idoneidad de los espacios abiertos para la participación son temas donde no puede haber medición clara, debe señalarse que en muchos casos a nivel regional, a pesar de que éstos existen se reconoce que no son utilizados.

En el caso de Costa Rica, un estudio de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM) sobre los espacios de participación ciudadana en materia ambiental en Costa Rica concluye que, si bien es cierto que la legislación de la década de 1990 marcó un punto de inflexión permitiendo la participación institucional de sectores de la sociedad civil, el Estado “muestra debilidades para la aceptación dentro de su gestión y cultura política (...) tanto por la falta de capacitación de su personal como por la ausencia de recursos para ese fin”¹¹⁰¹

En Guatemala, el Banco Mundial (2006) ha señalado o apuntado necesidades claras para el MARN-GT en el tema de la coordinación institucional y en la gestión descentralizada. Principalmente porque el mismo MARN-GT no se ha definido como ente coordinador sectorial, lo que hace imposible conocer una política clara en materia gubernamental que integre la lógica ambiental, problema hartamente reconocido por miembros de la institución y la documentación del BM.¹¹⁰² Las recomendaciones del BM

1100 E. Cruz, 2007; E. García, 2007; E. Martínez, 2007; E. Noriega, 2007.

1101 Página 59 del Estudio FUNPADEM.

1102 BM, 2006; E. Menéndez, 2007; E. Bennett, 2007.

han incluido el fortalecimiento de capacidades del MARN-GT mediante la delegación de potestades institucionales en municipalidades y unidades ambientales ubicadas en otros ministerios, esto junto al requerimiento siempre presente de desarrollar e implementar regulaciones adicionales, integrando otros problemas serios relacionados con el abatimiento de la contaminación y el control de sustancias peligrosas; pero especialmente para fortalecer las labores de seguimiento a nivel ministerial.

En Honduras, se reconocen las dificultades para implementar el Consejo Consultivo Nacional de Ambiente, determinado en la Ley General de Ambiente, incluso a pesar de que éste sea un requisito para que el país establezca un punto focal de cara al CAA.¹¹⁰³ Los foros de la sociedad civil se contemplan como instancias administrativas externas a la temática ambiental, e incluso así, se ha reconocido una reducida credibilidad de estos mecanismos.¹¹⁰⁴

Tal vez, una realidad distinta en la materia, se dibuja en Panamá y en Nicaragua, donde se han establecido múltiples responsabilidades en el marco de entes públicos descentralizados, municipalidades y organizaciones de la sociedad civil. En Nicaragua, la existencia de Unidades de Gestión Ambiental (UGA) facilita la integración de los sectores en la materia y ofrece un panorama donde la participación ha sido fomentada. Igualmente en Panamá, el tema ambiental ha avanzado mucho en el marco del gran apoyo que la ANAM ha brindado a los consejos consultivos en la materia

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 fundamenta 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.

1103 E. Sierra, 2007

1104 UNISFERA, 2004.

Belice cuenta con una Ley de Protección Ambiental,¹¹⁰⁵ en la cual se establece un Departamento Ambiental, encargado y responsable de todo lo relacionado con este tema. 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 ambiente deberá de realizar una EIA.¹¹⁰⁶

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 tomar en cuenta una fase de interacción con la comunidad posible 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.”¹¹⁰⁷

Costa Rica

En Costa Rica, la participación pública se encuentra plasmada en la misma Constitución Política, además se desarrolló 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 ambiente u otorgamiento de legitimación procesal en procesos administrativos o judiciales.

Gracias a la reforma operada al artículo 9 de la Constitución Política por medio de la Ley 8364 del 01 de julio de 2003, se logró incorporar de manera expresa el principio de participación ciudadana al disponerse que: “el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial” Por su parte, el artículo 50 de la Constitución Política no hace referencia a la participación pública ambiental en forma literal, 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.¹¹⁰⁸

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

1105 *Environmental Protection Act*, 1992 (Act No. 22 of 1992), Official Publication, 28 October 1992.

1106 Ver: www.eia.-centroamerica.org/centro_documental/legislación/archivos/belice_legislacion.pdf

1107 Aguilar Rojas, G., *et.al.*, *Op. cit.*, p. 20.

1108 *Ibid*, pp. 16-17.

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 complementa 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).¹¹⁰⁹

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 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, 9 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 toma de decisiones políticas del Estado.¹¹¹⁰ Este derecho no solamente

1109 Cajiao Jiménez, M.V., *Op. cit.*, pp. 74-75.

1110 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 una 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...”.

ha sido consagrado a nivel constitucional, sino que además existen toda una serie de Votos emitidos 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,¹¹¹¹ 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

1111 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 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.

petición. No es necesario un 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.¹¹¹²

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 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...”¹¹¹³

Existe una serie de mecanismos de participación ciudadana que vale la pena mencionar. Como por ejemplo, la Oficina de Iniciativa Popular. Se estableció el 13 de abril de 1999, en la Asamblea Legislativa y su objetivo es brindar mayores espacios de participación ciudadana.¹¹¹⁴ 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.

1112 Ver en este sentido la Sentencia número 2000-06640, *Op. cit.* El derecho de petición se complementa con el derecho de pronta resolución.

1113 Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Oficio No. DHR-3662-96 del 1 de noviembre de 1996. Expediente Número 1122-23-96.

1114 Salazar Cambronero, R., *et. al.*, *Manual de Participación Ciudadana: Herramientas para ejercer nuestros derechos*, 2 ed., Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, p. 19.

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,¹¹¹⁵ 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.¹¹¹⁶

El Decreto N° 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 polí-

1115 <http://www.marn.gob.gv/participación.htm>

1116 Ley del Medio Ambiente del Salvador, Título III, Artículo 11, inciso d, disponible en: <http://www.marn.gob.gv/participación.htm>

ticas 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. La denuncia ambiental es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual cualquier persona puede 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, ONGs, comités ambientales, departamentos municipales, hombres y mujeres líderes a nivel local y las demás instituciones del gobierno involucradas en la gestión ambiental.¹¹¹⁷

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.¹¹¹⁸

En síntesis, El Salvador cuenta con un marco regulatorio para la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental 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”.¹¹¹⁹ Guatemala es un país marcado por una larga historia que ha dejado huella en su idiosincrasia. El marco del conflicto armado interno, el modelo de sistema económico, social y político, no han permitido la consolidación de un proceso en el

1117 http://www.marn.gob.gv/denuncias_ambientales.htm

1118 Aguilar Rojas, G., *Op. cit.*, p. 20.

1119 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.

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”.¹¹²⁰

Teniendo como base lo anterior, el marco para la participación pública comienza a gestarse desde la misma Constitución Política al señalar en su Artículo 140 que: “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”.¹¹²¹

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 está 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 (septiembre de 2002), está el principio de participación

1120 Disponible en: <http://www.cambiocultural.com.ar/actualidad/calas.htm>

1121 Disponible en: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Guate85.html>

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 Guatemala¹¹²² 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 Ambiental¹¹²³ regula lo relativo a las EIA. En este sentido, el artículo 33 de dicho Reglamento, establece 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 que 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).¹¹²⁴

1122 Acuerdo Gubernativo 186-2001, dado en Guatemala el día 29 de mayo del 2001.

1123 Acuerdo Gubernativo No. 023-2003, Guatemala, 27 de enero del 2003.

1124 Texto disponible en: <http://www.marn.gob.gt/es/>

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”.¹¹²⁵ 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), el derecho de poder acceder a documentos públicos, el derecho de ser informado, el derecho de acceso a la justicia, etcétera, fortaleciendo en este sentido la participación ciudadana.

Por último, el artículo 145¹¹²⁶ establece 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 resguardar 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 donde existe, se ha podido concretar por medio de líderes y voluntarios que trabajan en diferentes organizaciones (campesinas, feministas y ambientalistas).

Una de las normas que establece 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

1125 <http://www.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond82.html>

1126 El Artículo 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, *Idem*.”

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 presentar los resultados del EIA en cabildos abiertos, foros públicos, u otros medios”.¹¹²⁷

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

¹¹²⁷ Aguilar Rojas, G., *Op. cit.*, nota 57.

resaltarse la importancia de la democracia, como la base para poder ejercer e implementar este derecho.¹¹²⁸

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 (artículo 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 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.¹¹²⁹

En este mismo sentido, dentro de esta política institucional se busca 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.¹¹³⁰

1128 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>

1129 <http://www.hacienda.gob.ni/Presupuesto2004/gobiernocentral/MARENA2004.htm>

1130 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

Con la Ley No 217 del 2 de mayo de 1996¹¹³¹ 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.¹¹³²

Por medio de esta Ley se crean diferentes órganos para la gestión del ambiente y la participación de la sociedad civil, como la Comisión Nacional del Ambiente, foro de análisis, discusión y concertación de las políticas ambientales e 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. El Reglamento de la Ley General (Decreto No. 9-96) establece además que para el cumplimiento de los objetivos, principios y disposiciones de la ley en relación con la participación ciudadana, cada instrumento de gestión ambiental en su diseño y aplicación, incorporará 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.¹¹³³

Por su parte, el Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales¹¹³⁴ señala que la Comisión Nacional del Ambiente tiene como objetivo específico: d) Promover la concertación y involucramiento de los diferentes sectores de la sociedad en la gestión ambiental, pero lo más importante es que desarrolla 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

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 asegure 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 más vulnerables, por último 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>

1131 Publicada en la Gaceta No. 105 del 6 de junio de 1996.

1132 Ver en este sentido Aguilar Rojas, G., *Op. cit.*, p. 80.

1133 <http://www.mific.gob.ni/dirfomento/pyme/leyes/leymedioambiente.pdf>.

1134 Decreto No. 9-96 del 25 de julio de 1996 publicado en la Gaceta No. 163 del 29 de agosto de 1996.

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”.¹¹³⁵

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”.¹¹³⁶

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 Regional¹¹³⁷ 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

1135 Publicado en la Gaceta, Diario Oficial, No. 16 del 23 de enero de 2003.

1136 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.

1137 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.

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 las 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 realizara 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 las cuencas 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”,¹¹³⁸ 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 las 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).

1138 Aguilar Rojas, G. *Op. cit.*, nota 80.

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”.¹¹³⁹

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 adecuado de la vida humana”. Ambas normas mencionadas anteriormente son fundamentales para llegar a establecer mecanismos de participación pública en la protección y conservación del 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.”¹¹⁴⁰ Queda claro que a través de esta Ley se genera una obligación por parte de la administración en materia ambiental de dar participación pública en la toma de decisiones ambientales.

Asimismo, cabe destacar que la ANAM podrá convocar a consulta pública sobre aquellos temas o problemas ambientales que, por su importancia, requieran ser sometidos

1139 La presente información puede ser consultada: <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/panama/html>

1140 Ver la siguiente dirección: <http://anam.gob.pa/leygralambiental.htm>

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, comarcales 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 establecida 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”.¹¹⁴¹

Se debe 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, asimismo el Estado debe 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),¹¹⁴² en el año 1990, como un nuevo proceso de los pueblos indígenas de Panamá.

1141 Aguilar Rojas, G., *Op. cit.*, p. 21.

1142 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.

Consideraciones Finales

La participación pública ha sido asociada y entendida, como el derecho a solicitar y acceder a la 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 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 acceso a la información y el acceso a la justicia; últimamente ha entrado dentro de esta categoría el derecho a participar en los procesos de toma 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 dispuesto a ser controlado 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 debe permitir su acceso a los miembros de la sociedad en forma conjunta o individual y, en especial, adecuar mecanismos de toma 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 afecten 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 tuvieron 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 de su aplicación en el Régimen de Actividades Clasificadas, donde se le consideraba un aspecto complementario y no un derecho a participar individualmente concebido.

El Derecho Ambiental Internacional ha tomado, como uno de sus principios centrales, 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 las 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 adquirió una dimensión y tratamiento especial y comenzó 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 surgieron en la última 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; 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.

Fundamental, 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 a estos grupos en los proyectos de desarrollo que un Estado o varios pretendan emprender es obligatorio 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 estos grupos, 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 su 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.

De enorme importancia 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 e infraconstitucional una normativa importante en relación con la participación pública, logrando con ello su reconocimiento constitucional como un derecho fundamental de los seres humanos.

Tanto a nivel regional como a nivel interno de cada país centroamericano, se les 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 modo 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. Ésta 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 así como establecer los mecanismos necesarios para ello.

Síntesis

El lector ha estudiado los aspectos fundamentales de la participación pública en materia ambiental, tales como su concepto, antecedentes y componentes básicos, como lo son: el acceso a la información veraz, el acceso a los procedimientos judiciales o administrativos, la participación efectiva en la toma de decisiones, así como la educación y formación ambiental.

Se ha analizado la importancia que implica la participación de las comunidades indígenas en la toma de decisiones respecto a asuntos ambientales, pues contribuye a preservar y proteger el ambiente.

A su vez, se ha estudiado los problemas a los que se enfrentan los pueblos indígenas para hacer efectivos sus derechos referentes a la diversidad cultural, étnica y organización político- social, constituyendo un obstáculo para ejercer su derecho a la participación ciudadana.

El lector ha analizado que dentro de un plano de desigualdad, escasa democracia y libertad; ejercer el derecho de la participación pública se torna complicado.

En este capítulo se ha estudiado los múltiples esfuerzos internacionales y regionales (específicamente en el contexto regional americano) que se han realizado para plasmar el derecho a la participación pública en diversos acuerdos y tratados internacionales, así como regionales.

Especial atención se ha puesto en el desarrollo de este importante instrumento en el ámbito de la Unión Europea, donde la Convención Aarhus adoptada durante la Cuarta Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente en Europa, constituye un importante avance, al ser un instrumento vinculante que trata de manera específica la participación pública en materia ambiental.

Finalmente, el lector ha analizado el desarrollo de la participación pública en Centroamérica, que ha sido reconocida en el Plan Ambiental regional, así como en el Foro Permanente de la Sociedad Civil de la CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo). Además, se ha estudiado el reconocimiento de la participación ciudadana, así como los mecanismos de consulta pública en la legislación de cada país centroamericano, a su vez ha analizado los problemas existentes en la región para su implementación, debido a factores que han dificultado los procesos de democratización.

13 Pago por Servicios Ambientales

Objetivo

En este capítulo el lector estudiará los aspectos fundamentales del pago por servicios ambientales, dentro del marco jurídico internacional y regional.

Se analizará la implementación del pago por servicios ambientales en cada uno de los países que conforman la región centroamericana, destacando la experiencia desarrollada en Costa Rica.

Además, el lector estudiará los avances en proyectos regionales, tales como el Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Latina.

Finalmente, se apreciará las expectativas hacia la consolidación de mercados internacionales y locales de servicios ambientales; así como las ventajas derivadas del pago por servicios ambientales, como un mecanismo que resulta viable para la protección del ambiente y la participación de la sociedad en su conjunto, sobre todo de las comunidades indígenas.

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 directa 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.¹¹⁴³

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 y cuerpos acuáticos, fundamentalmente en relación con los servicios ambientales que ambos 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, protección del recurso hídrico y en el caso de los cuerpos acuáticos el servicio de transporte, dilución y eliminación de los desechos líquidos originados por vertimientos.

¹¹⁴³ Proceso de Concertación Nacional, informe final. Mesa de Trabajo sobre PSA. Costa Rica, 1999.

El servicio ambiental de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) incluye acciones tendientes a fijar los gases, reducirlos, secuestrarlos, almacenarlos y absorberlos.¹¹⁴⁴ 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, evitando la acumulación excesiva de carbono, minimizando así el efecto invernadero.

La biodiversidad, como servicio ambiental, tiene varios servicios y funciones¹¹⁴⁵ 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 cultura (estética, artística, educacional, valores científicos de ecosistema).

La biodiversidad es importante tanto por los valores económicos de los bienes que se puedan 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). Asociada 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, sin embargo, 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

1144 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.

1145 Costanza, *et. al.*, citado por Castro, Barrantes, *Generación de ingresos mediante el uso sostenible de servicios ambientales de la biodiversidad en Costa Rica*.

de servicios ambientales, de acuerdo a las características biofísicas, hidrológicas, económicas y sociales existentes en cada una de las cuencas.¹¹⁴⁶

Además de los bosques, los cuerpos acuáticos, llámense manantiales, ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, marismas embalses, canales, estuarios, mares, manglares, turberas, pantanos, también brindan un servicio ambiental, tanto a sujetos privados como a entes públicos, al ser receptores de todo tipo de sustancias propias de los procesos productivos, comerciales, industriales, urbanísticas y domésticos.¹¹⁴⁷

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 (ONGs) involucradas en el tema, dispuestas a pagar por la protección del recurso hídrico, creando incentivos locales que interesen a los propietarios en el PSA, asesorando y desarrollando proyectos en las comunidades indígenas y rurales. Además, existen 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 ONGs, 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

1146 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.

1147 Peña Chacón, M., *El régimen económico y jurídico de los servicios ambientales*, Revista Lex difusión y Análisis, Año VIII, octubre 2003, número especial por mes cien, México, p. 12.

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 cada vez más cuestión de presiones permanentes por parte de los consumidores, 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... ”¹¹⁴⁸

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, el principio de quien contamina paga.

La Declaración de Río define los derechos y las obligaciones de los Estados con respecto a principios básicos sobre el 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 ambiente de otros Estados; la eliminación de la pobreza, la reducción de las disparidades en los niveles de vida en todo el mundo y la plena participación de la mujer es imprescindible para lograr el desarrollo sostenible.

La Declaración de los Principios Forestales¹¹⁴⁹ 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 debe 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,¹¹⁵⁰ que regula lo relacionado a la biodiversidad proporcionando medidas e incentivos para la conservación y utilización de la diversidad biológica.

1148 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.

1149 Río de Janeiro, 1992.

1150 Río de Janeiro, 5 de junio de 1992.

La Convención de Biodiversidad establece en el artículo primero como su objetivo fundamental la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios derivados de su utilización. Para ello y de conformidad con su artículo once, cada parte contratante en la medida de lo posible, adoptará medidas económicas y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹¹⁵¹ es el primer instrumento internacional dirigido a proveer la protección del medio ambiente en conjunto con aspectos económicos y sociales. Asimismo, el Protocolo de Kyoto¹¹⁵² 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 afectan a la tierra, donde el efecto invernadero acrecentado por las actividades humanas es uno de los principales causantes. Los Estados Parte han aceptado, con base a estadísticas y estudios históricos, que estos gases son emitidos usualmente en grandes cantidades por parte de los países mas desarrollados.¹¹⁵³

La Convención tiene como antecedentes diversas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas relativas a la protección del clima mundial,¹¹⁵⁴ asimismo resoluciones relativas a los posibles efectos del ascenso del nivel de mar¹¹⁵⁵ y desertificación.¹¹⁵⁶ De igual modo, un antecedente muy pronunciado es la Convención de Viena para la protección de la Capa de Ozono¹¹⁵⁷ y el Protocolo de Montreal relativo a

1151 Nueva York, 9 de mayo de 1992.

1152 Kyoto, firmado el 11 de diciembre de 1997, entró en vigencia el 6 de febrero de 2005. Mediante este Protocolo los países industrializados se comprometieron en reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un cinco por ciento con respecto al nivel de emisiones de 1990, durante el período 2008-2012. Para cumplir dicha meta se crearon tres mecanismos de ejecución que al efecto son: el intercambio de emisiones, implementación conjunta y el denominado Mecanismo de Desarrollo Limpio. El artículo 12 del Protocolo desarrolla el Mecanismo de Desarrollo Limpio, cuyo fin es apoyar el desarrollo sostenible en los países en desarrollo y contribuir con el objetivo primordial del Convenio Marco de Cambio Climático, así como ayudar a los países industrializados alcanzar el cumplimiento de sus compromisos adquiridos en el Protocolo de Kyoto

1153 Preámbulo de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

1154 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.

1155 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.

1156 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.

1157 22 de marzo 1985.

las sustancias que agotan la capa de ozono y por último, la Declaración Ministerial de la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima.¹¹⁵⁸

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 1992¹¹⁵⁹ y el Convenio Regional sobre Cambios Climáticos.¹¹⁶⁰

El Convenio Regional sobre Cambio Climático 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. Este Convenio, llegó a confirmar a nivel regional, las obligaciones suscritas por los países centroamericanos en el Convenio Marco de Cambio Climático, por ello en su artículo 4 dispone que la conservación de las condiciones climáticas requiere de la voluntad de todos y de la cooperación externa, regional y mundial, en adición de los esfuerzos que las naciones centroamericanas desarrollen, por lo que se invita a la comunidad internacional a participar, técnica y financieramente en dicho esfuerzo. A la vez, el numeral 22 establece solicitar a la comunidad internacional (países desarrollados) un trato preferencial para favorecer el acceso y la transferencia de tecnología, tendiente a reducir la brecha entre los Estados desarrollados y los centroamericanos, y que ayude a la región a sustituir por tecnologías limpias las prácticas obsoletas generadoras de gases de efecto invernadero¹¹⁶¹

Por su parte, el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales¹¹⁶² 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)¹¹⁶³ es una estrategia regional de esfuerzo y compromiso de desarrollo sostenible, para coordinar y concertar intereses, iniciativas de desarrollo, responsabilidades y armonización de derechos.

1158 Aprobada el 7 de noviembre de 1990.

1159 Managua, 5 de junio de 1992.

1160 Guatemala el 29 de octubre de 1993.

1161 Peña Chacón, M., *El régimen económico y jurídico de los servicios ambientales*, Revista Lex difusión y Análisis, Año VIII, octubre 2003, número especial por mes cien, México, p. 22

1162 29 de octubre de 1993.

1163 Managua, 1994.

Siempre dentro del marco regional, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)¹¹⁶⁴ 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.

PSA en Costa Rica

Costa Rica ha sido pionera en ofrecer retribuciones significativas a los propietarios de bosques y plantaciones forestales para 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 deforestación¹¹⁶⁵ ayudado por los programas de valoración y pago de servicios ambientales. El PSA surge a raíz del esfuerzo por solventar las deficiencias atribuidas a los incentivos forestales anteriores¹¹⁶⁶ y ajustarse a las nuevas orientaciones internacionales en la materia.¹¹⁶⁷ Según el XIII Informe del Estado de la Nación 2006, el programa de

1164 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.

1165 De una tasa de cerca de 50.000 hectáreas por año 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.

1166 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.

1167 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 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 pueden 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

pago de servicios ambientales cuenta con más de siete mil pequeños y medianos productores suscritos.

La Ley Forestal¹¹⁶⁸ 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, por su parte, el artículo 3 del Reglamento de Creación del Canon Ambiental por Vertidos¹¹⁶⁹ mediante un concepto más amplio, los define como aquellos derivados directamente de elementos de la naturaleza y cuyos valores y beneficios pueden ser económicos, ecológicos o socioculturales, y que inciden directamente en la protección y el mejoramiento del medio ambiente, propiciando una mejor calidad de vida de los habitantes.

Además, la legislación costarricense mediante la Ley Reguladora de los Servicios Públicos,¹¹⁷⁰ la Ley de Biodiversidad,¹¹⁷¹ y el decreto ejecutivo que creó el Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas,¹¹⁷² ha reconocido el servicio dado por los bosques, tanto en la generación de electricidad, como en la conservación y suministro de agua. Por tanto, se le permite a los entes que brindan dichos servicios, cobrar un canon extra en la tarifa a los usuarios, con el fin de que dicho montos les sea compensado a los propietarios de bosques que brindan tales servicios. De esta forma, el precio del servicio brindado, internaliza el costo asumido por la empresa que

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 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.

1168 No. 7554 de 13 de febrero de 1996, Costa Rica.

1169 Decreto ejecutivo número 31176-MINAE del 22 de abril de 2003.

1170 Ley número 7593 del 09 de agosto de 1996, llegó a complementar el marco legal para la internalización de los valores ambientales en el esquema de las tarifas de los servicios públicos que ella regula. De esta forma su artículo 31 dispone "Los criterios de equidad social, sostenibilidad ambiental, conservación de energía y eficiencia económica definidos en el Plan Nacional de Desarrollo, deberán ser elementos centrales para fijar precios, tarifas y tasas de los servicios públicos". Corresponde a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos la fijación de las tarifas a través del procedimiento fijado en su propia Ley constitutiva, en los artículos 29 y siguientes. La ARESEP posee la potestad legal para considerar el aspecto ambiental dentro de los requisitos y condiciones para la presentación de solicitudes de modificación de tarifas, lo cual implica el deber de los prestatarios de los servicios públicos de considerar esta variable en sus solicitudes, y de la ARESEP de valorar las solicitudes de conformidad con sus criterios técnicos. De esta forma, es obligación de la ARESEP incorporar en sus trámites las exigencias de considerar la internalización de valores de los servicios ambientales por parte de las instituciones prestatarias de servicios que utilicen bienes ambientales, tales como la generación de energía, el suministro de agua potable, y el uso de agua para riego y avenamiento.

1171 Ley número 7788 del 30 de abril de 1998.

1172 Decreto Ejecutivo número 32868-MINAE, mismo que su artículo 1 define como "aquel instrumento económico para la regulación del aprovechamiento y administración del agua, que permita la disponibilidad hídrica para el abastecimiento confiable en el consumo humano y el desarrollo socio económico del país y además la generación de recursos económicos para financiar a largo plazo una gestión sostenible del recurso hídrico en Costa Rica".

lo brinda de retribuir a quienes generaron externalidades positivas y que permitieron brindar tal servicio.¹¹⁷³

El objetivo del programa de pago de servicios ambientales costarricense es la compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales por los servicios que sus inmuebles brindan a la comunidad tanto nacional como internacional, mediante el fomento de las actividades de reforestación, protección de la cobertura boscosa y plantación de árboles en sistemas agroforestales.

Se consideran beneficiarios del pago de servicios ambientales a todas aquellas personas físicas o jurídicas, propietarias, arrendadoras y usufructuarias de inmuebles inscritos en el Registro Nacional de Costa Rica y que deseen gozar del pago de los servicios ambientales en sus diversas modalidades. Para proyectos de protección de bosque también se considerará a los poseedores que cumplan con los requisitos establecidos vía decreto ejecutivo. Los beneficiarios pueden ser sujetos individuales o bien, organizaciones de pequeños y medianos propietarios de la tierra incluyendo comunidades indígenas, para protección o reforestación únicamente.

El pago de servicios ambientales, de conformidad con el Manual de Procedimientos para el Pago de Servicios Ambientales (publicado en la Gaceta del 13 de mayo de 2007) encuentra tres modalidades distintas:

1. Proyectos de reforestación.
2. Proyectos de Protección de la cobertura boscosa.
3. Proyectos de Plantación de árboles forestales en sistemas agroforestales.

El área mínima para el Pago de Servicios Ambientales por reforestación es de una hectárea y máximo de trescientas hectáreas al año, por finca o conjunto de fincas colindantes entre sí o cercanas en un radio de cinco kilómetros, por persona física y jurídica y por Área de Conservación y para proyectos presentados por organizaciones en un proyecto conjunto, el área máxima por productor por año, será de hasta cincuenta hectáreas

A la vez, el área mínima para el pago de servicios ambientales para la protección y manejo del bosque es de dos hectáreas y máximo de trescientas hectáreas. Por último, para la modalidad de plantación de árboles forestales en sistema agroforestales la cantidad mínima es de trescientos cincuenta árboles y la máxima de tres mil quinientos. El área máxima por Reserva Indígena para el PSA es de 600 hectáreas, por modalidad y por año

¹¹⁷³ Este mismo concepto fue adoptado por el Reglamento de Creación del Canon Ambiental por Vertidos el cual es un instrumento económico de regulación que se fundamenta en el principio "quien contamina paga" y que pretende el objetivo social de alcanzar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política, a través del cobro de una contraprestación en dinero a quienes usen el servicio ambiental de los cuerpos de agua, bien de dominio público, para el transporte, la dilución y eliminación de desechos líquidos originados en el vertimiento puntual, los cuales pueden generar efectos nocivos sobre el recurso hídrico, los ecosistemas relacionados, la salud humana y las actividades productivas.

Todas la fincas sujetas al pago de servicios ambientales se afectan ante el Registro Nacional de la Propiedad con el fin de hacer de conocimiento de terceros la existencia de los contratos de pago de servicios ambientales, lo que garantiza ante un eventual cambio de propietario que el proyecto concluirá su ejecución tal y como se estipuló en el contrato original.

En cuanto a los montos a cancelar por Servicios Ambientales, el decreto ejecutivo número 32750-MINAE publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 11 de noviembre de 2005, dispuso que la suma fijada para la protección del bosque por año por hectárea es de sesenta y cuatro dólares. Por proyectos de reforestación se cancela la suma de ochocientos dieciséis dólares por hectárea por año, desembolsados en un plazo de 10 años y en sistemas agroforestales el monto a cancelar es de un dólar y treinta centavos por árbol, desembolsados en un plazo de tres años.

Como beneficios adicionales a la compensación económica del programa de Pago por Servicios Ambientales, ley forestal costarricense prevé los siguientes incentivos:¹¹⁷⁴

- La exención al pago del impuesto sobre bienes inmuebles.
- La exención del pago del impuesto sobre activos.
- Protección contra invasiones de precaristas.

En la modalidad de pagos para protección del bosque y reforestación, el plazo de la contratación es de cinco años a partir de la firma de la escritura pública de afectación del inmueble sometido a dichas modalidades; mientras que los contratos en la modalidad de establecimiento de árboles forestales en sistemas agroforestales poseen una vigencia de tres años. En todas las modalidades descritas existe la posibilidad de renovación contractual, siempre y cuando el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) cuente con los recursos económicos necesarios para dicho fin.

El programa de pago por servicios ambientales también incluye a las comunidades indígenas, el cual se ha incrementado de 1,100 hectáreas a 34,500 hectáreas para el año 2005 en la modalidad de protección de bosques, con una inversión aproximada de \$6 millones de dólares, aumentando de 4 a 20 la participación de comunidades indígenas desde la implementación del programa.¹¹⁷⁵ Para el caso de territorios indígenas su tratamiento debe ser igual que para el resto de los administrados; no obstante, los trámites para la aplicación y el pago de los servicios ambientales deben ser suscritos por el representante legal de la Asociación de Desarrollo Integral, esquema bajo el cual se organizan los pueblos indígenas y que el área máxima sería de 600 hectáreas.

1174 Ley Forestal número 7575 de 1996, artículo 23.

1175 El considerando número 8 del Decreto Ejecutivo número 31767-MINAE, en el marco del proyecto denominado Ecomercados I, contempla dentro de sus metas a cinco años plazo un aumento del 100% de participación de comunidades indígenas en el programa de pago por servicios ambientales.

Tabla de Distribución de las Hectáreas Contratadas en Pago por Servicios Ambientales, por Año y por Modalidad, Periodo 1997 – 2007 (corte al 20 de mayo de 2008)

Modalidades de Pago por Servicios Ambientales (¢ / ha)							
Año	Protección de Bosque	Manejo de Bosque	Reforestación	Plantaciones Establecidas	Total Hectareas	Sistemas Agroforestales (Arboles)	Numero de Contratos
1997	88.830.00	9.325.00	4.629.00	-	102.784.00	-	1.200.00
1998	47.804.00	7.620.00	4.173.00	319.00	59.916.00	-	597.00
1999	55.776.00	5.125.00	3.156.00	724.00	64.781.00	-	622.00
2000	26.583.00	-	2.457.00	-	29.040.00	-	271.00
2001	20.629.00	3.997.00	3.281.00	-	27.040.00	-	287.00
2002	21.819.00	1.999.00	1.086.00	-	24.907.00	-	279.00
2003	65.405.00	-	3.155.00	205.00	68.765.00	97.381.00	672.00
2004	71.081.00	-	1.557.00	-	72.638.00	412.558.00	760.00
2005	53.493.00	-	3.602.00	-	57.095.00	513.684.00	755.00
2006	19.972.00	-	4.866.00	-	24.838.00	380.398.00	619.00
2007	60.567.50	-	5.826.00	-	66.393.50	541.531.00	1.180.00
TOTAL	531.959.50	28.066.00	37.788.00	1.248.00	599.061.50	1.945.552.00	7.242.00

Fuente FONAFIFO, 2008 (incluye datos de Reforestación y Regeneración Natural en un solo dato)

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,¹¹⁷⁶ 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, y por tanto, se encuentra autorizado para realizar cualquier tipo de negocio jurídico lícito no especulativo o requerido para la debida administración de los recursos de su patrimonio.

1176 El término desconcentración implica la atribución exclusiva e independiente de competencia en el desempeño de sus funciones, es por tanto una excepción al principio de jerarquía. De conformidad con la ley General de la Administración Pública de Costa Rica existen dos tipos de desconcentración, la mínima y la máxima. Al respecto el artículo 83 de la citada ley establece: "Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por ley o por reglamento. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda: a) avocar competencias del inferior y b) revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte. La desconcentración será máxima cuando el superior esté sustraído además de órdenes, instrucciones o circulares del superior. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma y a la inversa. La normas que crean la desconcentración mínima será de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima será de aplicación extensiva a su favor."

Su objetivo es financiar, para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de forestación, reforestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas desnudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. También se encuentra capacitado para captar financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales.¹¹⁷⁷

FONAFIFO se encuentra obligado, además, de realizar los pagos a los beneficiarios en las formas pactadas, deberá dar seguimiento y monitoreo a los proyectos del programa de Servicios Ambientales, para ello contratará los servicios de un ente externo que le permita auditar y evaluar el estado y cumplimiento de las obligaciones establecidas. FONAFIFO cuenta con un sistema de información geográfico que le permite la individualización de cada proyecto ejecutado, además cuenta la tecnología necesaria para darle seguimiento a cada plan en ejecución mediante imágenes satelitales que le ayudan a monitorear la cobertura boscosa.

Así mismo, deberá realizar la afectación de cada inmueble sometido al programa en el Registro Público de la Propiedad Inmueble, con el fin de darle publicidad ante terceros. Por último, suspenderá la aplicación del Pago por Servicios Ambientales e iniciará las gestiones administrativas y legales para la recuperación de los recursos ya pagados sus intereses y eventuales daños y perjuicios causados, ante el eventual incumplimiento de las condiciones acordadas en el contrato suscrito, además se encuentra obligado a iniciar el procedimiento administrativo a fin de determinar si se cancela o no el contrato forestal, estableciendo las responsabilidades del caso.

Por su parte, los beneficiarios del programa deberán cumplir las siguientes obligaciones:¹¹⁷⁸

- Cumplir con las estipulaciones del estudio técnico.
- Prevenir y controlar incendios forestales.
- Prevenir y controlar la cacería ilegal y la extracción ilegal de otros productos del bosque.
- No desarrollar actividades agrícolas o ganaderas, excepto en los sistemas agroforestales.
- No efectuar acciones de corta y extracción de productos maderables en los proyectos de protección.
- No realizar actividades que alteren el comportamiento natural del área bajo protección de bosque.

1177 Artículo 46 de la Ley Forestal número 7575 de 1996.

1178 Manual de Procedimientos para el pago de Servicios Ambientales, artículo 12.

- Comunicar al Ministerio de Ambiente cualquier alteración o contingencia que ocasionen cambios en el área protegida.
- Permitir el libre acceso al personal del Ministerio de Ambiente encargado del control, Fonafifo y otros que estos designen, al lugar del área compensada, facilitando su labor.
- Permitir al Ministerio de Ambiente realizar labores de investigación y educación ambiental en el área compensada.
- Cumplir con las obligaciones establecidas en la ley forestal, sus reglamentos y otras disposiciones aplicables.
- Acatar cualquier recomendación, técnicamente justificada emitida por el Ministerio de Ambiente.
- En caso de venta del área sujeta a Pago de Servicios Ambientales, en forma parcial o total el Beneficiario deberá comunicar en un plazo máximo de treinta días a la oficina regional de Fonafifo, la transacción efectuada.
- Ceder a Fonafifo los derechos por los Servicios Ambientales por un período igual a la vigencia del contrato suscrito.
- Contar con un regente durante el periodo de desembolso y en el caso de proyectos de reforestación para el cumplimiento de actividades silviculturales.
- Identificar adecuadamente el área sujeta a Pago de Servicios Ambientales, mínimo un rótulo por cada cincuenta hectáreas o para proyectos presentados en forma conjunta con áreas inferiores a cincuenta hectáreas por beneficiario al menos un rótulo por inmueble y en casos de Sistemas Agroforestales uno por inmueble.
- En la modalidad de árboles forestales en sistemas agroforestales se debe proteger los árboles del ramoneo de los animales.

Legalmente en Costa Rica se reconocen cuatro tipos de servicios ambientales a compensar a propietarios privados de terrenos con vocación forestal:¹¹⁷⁹

- 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

¹¹⁷⁹ Ley Forestal de Costa Rica. 7554, artículo 3 inciso k).

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 y, 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,¹¹⁸⁰ y sus reformas,¹¹⁸¹ 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.¹¹⁸²

Es importante tomar en cuenta que además de los bosques, los cuerpos acuáticos, llámense manantiales, ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, marismas embalses, canales, estuarios, mares, manglares, turberas, pantanos, también brindan un servicio ambiental, tanto a sujetos privados como a entes públicos, al ser receptores de todo tipo de sustancias propias de los procesos productivos, comerciales, industriales, urbanísticas y domésticos.

Para compensar este tipo específico de servicio ambiental, el Poder Ejecutivo costarricense promulgó el decreto ejecutivo 31176-MINAE, del 22 de abril de 2003, que crea el Canon Ambiental por Vertidos y que consiste en aquella contraprestación en dinero pagada por los usuarios del servicio ambiental que brindan los cuerpos de agua, para el transporte, la dilución y la eliminación de los desechos líquidos originados en el vertimiento puntal claramente identificable, los cuales puedan causar efectos nocivos sobre el recurso hídrico, los ecosistemas relacionados, la salud humana y las actividades productivas.

El sujeto de cobro del canon lo constituye toda persona, física o jurídica, pública o privada, con actividades lucrativas o no, que vierta sustancias que de algún modo altere la calidad de los cuerpos de agua, o bien, provoque efectos nocivos sobre la salud de las personas y el ambiente. También son sujetos de cobro los entes prestatarios de servicio de alcantarillado sanitario quienes podrán recargar dicho monto en los usuarios del servicio. El ente competente para la aplicación y administración del

1180 No. 7788 del 30 de abril de 1998, Costa Rica.

1181 Ver artículo 37, Ley de Biodiversidad de Costa Rica. No. 7788 de 1998.

1182 Tal es el caso de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Costa Rica.

canon ambiental por vertidos lo es el Ministerio de Ambiente y Energía, quien estará encargado de administrar, aplicar, calcular y de cobrar dicho canon, por tratarse el recurso hídrico de un bien propiedad del Estado. Los fondos recaudados deberán ser invertidos en la cuenca hidrográfica que se generen y únicamente en los rubros de inversiones y proporciones que el decreto establece,¹¹⁸³ existiendo prohibición expresa de invertir los recursos captados en actividades distintas a las establecidas, o que no tengan por objeto la recuperación total o parcial de los costos sociales y ambientales que genera el vertimiento de sustancias nocivas a los cuerpos de agua de la respectiva cuenca.

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 deben quedar abiertos a la gestión de entes públicos o privados.

De conformidad con el numeral 47 de la Ley Forestal, el artículo 14 del Reglamento de creación del Canon por Aprovechamiento de Aguas y la realidad actual del programa de pago de servicios ambientales, las fuentes de financiamiento provienen de:

1. Recursos provenientes del impuesto selectivo de consumo a los combustibles y otros hidrocarburos.¹¹⁸⁴ Este impuesto fue creado por la Ley Forestal y se encuentra regulado en su numeral 69 que al efecto dice “De los montos recaudados por el impuesto selectivo de consumo de los combustibles y otros hidrocarburos, anualmente se destinará un tercio a los programas de compensación a los propietarios de bosques y plantaciones forestales, por los servicios ambientales de mitigación

¹¹⁸³ 60% del monto recaudado se usará para financiar inversiones de proyectos de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales domésticas en el ámbito municipal; 15% del monto recaudado se usará para la promoción de la producción más limpia en fuentes puntuales de vertido de sectores industriales, agroindustriales y agropecuarios. Los fondos se utilizarán para capacitación, divulgación e investigación de procesos y tecnología más limpias; 10% del monto recaudado se utilizará en requerimientos de monitoreo de las fuentes emisoras; 10% del monto recaudado se utilizará en financiar gastos de administración del canon; por último, hasta un 5% del monto recaudado se utilizará para financiar actividades de educación ambiental dirigidas a la población y otros usuarios de agua.

¹¹⁸⁴ Estricta aplicación del principio “quien contamina paga.”

de emisiones de gases con efecto invernadero y por la protección y desarrollo de la biodiversidad, que generan las actividades de protección, conservación y manejo de bosques naturales y plantaciones forestales.”¹¹⁸⁵

2. El 25 % del total de lo recaudado por medio del Canon por Aprovechamiento de Aguas se debe trasladar mediante transferencia presupuestaria al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) para financiar el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA) a terrenos privados dentro de la cuenca donde se genere el servicio ambiental protección del agua y se ubiquen en zonas de importancia para la sostenibilidad comprobada del régimen hídrico.
3. Montos recaudados por concepto de venta de otros servicios a nivel local o internacional, tales como la captura de carbono y la protección de los recursos hídricos. FONAFIFO ha suscrito acuerdos con empresas privadas para el pago de servicios ambientales entre las que se encuentran: Energía Global, Hidroeléctrica Platanar, Compañía Nacional de Fuerza y Luz y Florida Ice and Farm.
4. Fondos disponibles del contrato de préstamo del Banco Mundial y la donación GEF, que han dado origen al proyecto Ecomercados, que propone incentivar la conservación de bosques privados en el área del Corredor biológico Mesoamericano.
5. Fondos disponibles de la donación KfW para el proyecto Forestal Huetar Norte.
6. Además, y en aplicación a lo estipulado en el Protocolo de Kyoto FONAFIFO estará colocando en el mercado internacional los Certificados de Servicios Ambientales.

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

1185 Los tributos ambientales no son frecuentes, ya que el instrumento regulador por excelencia son los estándares ambientales establecidos vía legislación, por tanto los impuestos ambientales son la excepción y no la regla. Se trata de instaurar una carga impositiva sobre las acciones contaminadoras que llegue a compensar los costos sociales y ambientales que produce la actividad. El impuesto ambientalmente óptimo está relacionado con el valor monetario del daño ocasionado, por ello, para encontrar un óptimo impositivo es importante determinar con exactitud la cuantía del daño. Una evaluación por encima del daño real podría generar una paralización de la actividad productiva por falta de rentabilidad. Una evaluación por debajo del daño real haría correr el riesgo de estimular la contaminación, ya que resultará más rentable el pago del impuesto que la reparación del daño. Como ventaja de los impuestos ambientales se tiene que utiliza mecanismos de mercado para cargar un precio sobre servicios hasta entonces no tasados, pero muy valiosos que proporciona el medio ambiente. Hasta cierto punto imita al mercado, ya que el impuesto podría ser variado para reflejar la creciente escasez de esos servicios. El problema radica en cómo evaluar el daño y que criterios utilizar para cuantificar monetariamente la externalidad. Una elevada recaudación fiscal por impuestos ambientales debería ser mal vista por los ecologistas, pues la carga tributaria debería disminuir si se cumple con el efecto incentivador, pues debería ser más barato reducir la contaminación que pagar impuestos por la misma, además la industria siempre se resistirá al establecimiento de nuevos impuesto

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

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.¹¹⁸⁶

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 (ONGs) son los proyectos desarrollados por la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR).¹¹⁸⁷ Como organización “facilitadora” ésta se encarga de contactar a los dueños de bosques, 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.¹¹⁸⁸

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.¹¹⁸⁹

1186 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.

1187 Organización no Gubernamental fundada en 1989 para proteger y desarrollar los bosques de Costa Rica localizados en la Cordillera Volcánica Central.

1188 Confrontes con la información contenida en: <http://www.fundecor.or.cr/>

1189 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 acuifero contribuye a maximizar en el largo plazo la inversión realizada, a la vez que retribuye al dueño de bosque por los servicios producidos.

Otro caso es 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, al 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.

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.¹¹⁹⁰

El sistema de PSA no se encuentra en alguna ley *per se*, si no más bien se encuentra disperso en la legislación nacional. La Ley de Medio Ambiente¹¹⁹¹ 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 biológica, energía, fijación de carbono, producción de oxígeno y sus efectos como regulador del clima. Con la promulgación del Reglamento Especial para la Compensación Ambiental¹¹⁹² se pretende desarrollar un mecanismo de mercado novedoso, aunque cuestionable, basado en las llamadas Bancas de Mitigación o Compensación, que se fundamenta en la idea de que la restauración del medio ambiente o la reducción de la contaminación en un lugar, puede compensar la degradación ambiental o la contaminación en otro lugar; aunque aún es temprano para valorar sus resultados.

En el caso de El Salvador¹¹⁹³ se mencionan tres aspectos que se deben fortalecer para la aplicación del PSA, que son: voluntad política para promover al sector forestal y la

1190 Mejías Esquivel, R., Segura Bonilla, O., *El Pago De Servicios Ambientales en Centroamérica*, Heredia, enero 2002.

1191 Publicada en el Diario Oficial de la República de El Salvador, Tomo No. 339, número 79, San Salvador, el lunes 4 de mayo de 1998.

1192 Decreto Ejecutivo, número 5, del 05 de mayo de 2004.

1193 Mejías Esquivel, R., Segura Bonilla, O., *Op. cit.*

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 estudio realizado por el Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA),¹¹⁹⁴ 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.¹¹⁹⁵

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 guarda parques como Promotores del Medio Ambiente para el Parque Nacional El Imposible. También se retribuía a la belleza escénica del parque mediante la donación proveída por los visitantes nacionales y extranjeros que disfrutaban la belleza del área.

El Comité Ambiental de Chalatenango (CACH) trabaja en un proyecto con énfasis en el recurso hídrico.¹¹⁹⁶ Este Comité participa activamente en la implementación de programas ambientales en el Departamento de Chalatenango. Uno de los resultados más importantes fue la elaboración del Plan Departamental de Manejo Ambiental-Bases para el Desarrollo Sostenible de Chalatenango (PADEMA), con el objetivo primordial de convertir al departamento 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

1194 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.

1195 *Ibid.*, p. 25.

1196 *Idem.*

departamento por la provisión territorial de servicios ambientales que está brindando al resto del país.

Existe otro proyecto importante implementado desde 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 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. 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 guarda cuencas 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 el 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.

PSA en Guatemala

En la actualidad, Guatemala cuenta solamente con un programa de incentivos forestales establecido en la Ley Forestal.¹¹⁹⁷ No existe legislación específica acerca del PSA, pero hay una propuesta oficial de internalizar los beneficios ambientales provenientes de bienes y servicios del bosque.

¹¹⁹⁷ Decreto 70-89 de 1996.

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.¹¹⁹⁸

El Fondo del Agua (FA) es una estrategia técnica y financiera de la Fundación Defensores de la Naturaleza para conservar, a largo plazo, la Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas y asegurar el abastecimiento permanente de agua dulce para los usuarios del complejo Motagua-Polochic por medio de la conservación y manejo sostenible de sus cuencas.

Si bien el fondo surge como un sistema de compensación por servicios ambientales (CSA) en él se contempla diferentes servicios financieros que buscan aportar sostenibilidad y beneficios a corto, mediano y largo plazo, y fortalecer la capacidad de los usuarios del recurso hídrico para que sus prácticas de uso y manejo del agua sean eficientes y sostenibles.

La Reserva de la Biosfera de la Sierra de las Minas es la segunda área protegida más grande de Guatemala con 242,000 hectáreas, se ubica en 14 municipios de los departamentos de Alta y Baja Verapaz, El Progreso, Zacapa e Izabal. En los densos bosques nublados de esta reserva se originan 63 ríos permanentes que abastecen a más de 700 comunidades, hidroeléctricas, sistemas de irrigación, agroindustrias e industrias. Esta reserva junto a Bocas del Polochic y el bosque seco del valle del Motagua conforma el Sistema Motagua-Polochic en la costa atlántica de Guatemala, donde se registra uno de los índices más altos de biodiversidad en todo el Corredor Biológico Mesoamericano.

El FA busca preservar el abastecimiento permanente de agua dulce, para los usuarios del complejo Motagua-Polochic, por medio de la conservación y manejo sostenible de sus cuencas, y se enmarca dentro de los proyectos de Responsabilidad Social y Ambiental Corporativa, mediante la figura de Compensación por Servicios Ambientales (CSA) en que los usuarios del agua inviertan un monto determinado en financiar programas directamente relacionados con la conservación del recurso y su uso eficiente. El esquema de PSA incluye a los principales usuarios en el Valle del Motagua, quienes han demostrado mayor apertura y capacidad de pago. Se ha decidido enfocarse en la industria, en primera instancia, por razones de equidad en la región y para fomentar la responsabilidad corporativa entre los grandes usuarios del agua. Después de cubrir este sector, está previsto continuar con el sector agrícola y, por último, con usuarios de agua para uso doméstico.

1198 FAO, *Sistemas de pago por servicios ambientales en cuencas hidrográficas*. Ejemplo presentado por Méndez, Cobos y Ortiz (FIP/AID).

El FA impulsa dos programas básicos:

1. Programa de créditos, que tiene como objetivo apoyar a los usuarios del agua para mejorar sus sistemas de utilización y manejo. Considera dos líneas de acción: micro créditos y créditos mayores. Los micro créditos van dirigidos a pequeños agricultores y comunidades que desean mejorar sus sistemas de uso de agua: sistemas de riego, sistemas de abastecimiento, programas de educación en sus comunidades y pequeños proyectos dentro de las municipalidades. Para los créditos mayores se tiene que conseguir un donante-socio, que posea la visión de apoyar a la empresa en el mejoramiento de sus prácticas sobre ambiente, especialmente en el recurso agua. La meta es que todas las industrias mayores del valle del Motagua, Polochic y San Jerónimo posean una certificación ISO 14,001 dentro de 4 a 5 años.
2. Programa de pequeñas donaciones, que posee como objetivo apoyar a pequeños agricultores, comunidades, 112 municipalidades, finqueros, investigadores que desean mejorar el manejo, conservación o producción de agua.

El apoyo a pequeños agricultores y propietarios prioriza en orden de uso del agua:

- a. producción, protección de nacimientos y fuentes de agua,
- b. mecanismos eficientes de distribución,
- c. mejoramiento de técnicas sobre uso del agua, y
- d. implementación o mejoramiento de sistemas de tratamiento de agua (mediano plazo, 4-5 años).

Ante la falta de una ley general de aguas, este mecanismo privado para proteger el bosque y el agua ha sido bien aceptado por las comunidades locales, los empresarios y la comunidad internacional. A pesar de su reciente creación, el FA ha finalizado negociaciones con Coca Cola y con la Cervecería Centroamericana para constituirse en los primeros grandes socios industriales del Fondo del Agua. Además, ha finalizado los diagnósticos y la elaboración conjunta de planes de negocios de: Coca Cola, Papelera Internacional y Licorera Zacapaneca, y también se han iniciado las negociaciones con Del Monte Fresh, Cervecería Del Río, Fundazucar, Investigación y Desarrollo S.A. (de Palma Africana) y Papelera Internacional.

Aunque todavía existen amenazas de invasiones de tierra e incendios forestales, el Fondo del Agua se perfila como uno de los mecanismos novedosos para proteger el patrimonio natural de los guatemaltecos.

Además, Guatemala ha venido trabajando iniciativas con respecto a la Convención Marco sobre el Cambio Climático.¹¹⁹⁹ 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

¹¹⁹⁹ Información disponible en: <http://www.marn.gob.gt/es/>

el cobro de éstos por parte de las Municipalidades y el ya mencionado 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),¹²⁰⁰ 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 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, así como dentro de las concesiones forestales en la RBM, que cumpla con los criterios establecidos por organizaciones internacionales sobre inscripción de proyectos y usados por las organizaciones independientes..

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).¹²⁰¹ 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.

¹²⁰⁰ 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.

¹²⁰¹ Diario Oficial del República de El Salvador. Tomo No.339, *Op. cit.*, nota 46.

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 ésta con el propósito de abastecer agua suficiente y de calidad para la producción hidroeléctrica, consumo humano, industrial y agropecuario; todo financiado por el 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.¹²⁰²

**Cuadro 02. Proyectos de pago de servicios ambientales.
Honduras para el año 2005**

Experiencia	Tipo de Servicio	Organizaciones ejecutoras	Instituciones Cooperantes	Fondos Ambientales
Lago de Yojoa	Recursos Hídricos Biodiversidad	Asociación de Municipios para la Protección del Lago de Yojoa (AMUPROLAGO)	Fundación Vida	-
Jesús de Otorá	Recursos Hídricos	JAPOL	PASOLAC y FUNBANHCAFE	FONSAM
Campamento Olancho	Recursos Hídricos	JMA	PASOLAC y FUNBANHCAFE	FONSAM
Tocoa, Colón	Secuestro de Carbono, belleza escénica y Recurso Hídrico	Ministerio de Ambiente y Pastoral de la Tierra	Arquidiócesis de Tocoa	-
El Cajón	Recursos Hídricos, belleza escénica	Represa Hidroeléctrica Francisco Morazán	PNUD	-
El Paraíso	Recursos Hídricos	Unidad Municipal Ambiental	Escuela Agrícola del Zamorano	-
Pico Bonito, La Ceiba	Belleza escénica, secuestro de carbono, biodiversidad	FUNAPIB	Ecologic Fundation, Fundación Vida	-
San Pedro Sula	Recursos Hídricos	Aguas de San Pedro Sula	PASOLAC y FUNBANHCAFE	-
Parque Nacional La Tigra	Recursos Hídricos, turismo	AMITIGRA	AMITIGRA	-
Puerto Cortés	Recursos Hídricos	Unidad de Gestión Ambiental	Alcaldía Municipal de Puerto Cortés	-

Fuente: Modificado de SERNA/PNUMA (2005:121). Informe del estado y perspectivas al ambiente GEO Honduras 2005. Tegucigalpa: PNUMA

1202 Experiencias de Pago de Servicios Ambientales en el Departamento de Colón, Honduras, diciembre de 2000, <http://rds.org.hn>

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 traducen 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 Nacional de Cambio Climático. Asimismo, Nicaragua 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 silvo-pastoriles en las fincas ganaderas, dados los impactos que éstos tienen en la conservación de la biodiversidad, fijación de carbono y aumento de la productividad.¹²⁰³

PSA en Panamá

La base jurídica de los servicios ambientales se encuentra en La Ley General del Ambiente,¹²⁰⁴ 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 de 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. A pesar de

1203 Artículo publicado en: *La Prensa* (Nicaragua), Martes 14 de octubre de 2003, <http://webbeta.catie.ac.cr/Magazin.asp>

1204 Ley 41 de 1998.

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.¹²⁰⁵ Existe el derecho de pago por servicios de conservación de beneficios nacionales y globales,¹²⁰⁶ 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.¹²⁰⁷ Así, el 50% de los fondos de FIDEICO 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 y 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 implementando 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 Semsebra, Guatajigua y Yamabal. En Honduras

1205 Artículo 79 Ley Forestal de Panamá.

1206 *Ibid*, Artículo 69.

1207 Más información, ver: <http://www.anam.gob.pa/portadanew/anamweb.html>

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 Campamento, 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, dieciséis 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 productores totalizan unas 244 m² de bosque productor de agua bajo conservación. Los pagos son en efectivo, una vez por año y oscilan entre 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) totaliza 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

Con la aprobación del Protocolo de Kyoto, los países industrializados se comprometieron en reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un cinco por ciento

con respecto al nivel de emisiones de 1990, durante el periodo 2008-2012. Con el fin de lograr dicha meta, el Protocolo estableció tres vías diferentes para alcanzarla:

1. Intercambio de emisiones, el cual es permitido únicamente entre países industrializados
2. Implementación conjunta, el cual se da en proyectos entre países desarrollados
3. Mecanismo de Desarrollo Limpio, único vía que prevé la participación de los países en desarrollo, promoviendo la inversión y el intercambio de tecnología.

El objetivo del Mecanismos de Desarrollo Limpio¹²⁰⁸ es apoyar el desarrollo sostenible en los países en desarrollo y contribuir con el objetivo primordial del Convenio Marco de Cambio Climático, así como ayudar a los países industrializados alcanzar el cumplimiento de sus compromisos adquiridos en el Protocolo de Kyoto.

De esta forma, una vez en ejecución el Protocolo, los países industrializados pueden adquirir reducciones de emisiones certificadas (CTO's) generadas en la ejecución de proyectos que fijen, reduzcan o eviten emisiones de gases de efecto invernadero en los países en vías de desarrollo. Se supone que esta fórmula permitiría encauzar fondos hacia iniciativas que promuevan el desarrollo sostenible en nuestros países, a la vez que devendría más rentable que la toma de acciones a nivel nacional para los Estados con compromisos.¹²⁰⁹

Siendo una realidad que el comercio de los servicios ambientales prestados por el bosque se convertirían en un mercado internacional, los países deberían diseñar programas que privilegien la participación de las comunidades pobres e 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 asumiendo su cuota de responsabilidad respecto al tema del cambio climático.

2.1.1 La experiencia costarricense en la aplicación del Mecanismo de Desarrollo Limpio

Ya en 1995, siguiendo el plan piloto establecido mediante el Mandato de Berlín, Costa Rica desarrolló sus primeros proyectos de Actividad Conjunta. En esta primera fase de experimentación se pueden rescatar cuatro proyectos de importancia:¹²¹⁰

1. Ecoland: su objetivo fue la consolidación territorial de los límites del Parque Nacional Piedras Blancas. Los beneficios económico-ambientales del proyecto

1208 Artículo 12 del Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático, 1997.

1209 Cabrera, J., Manual de Legislación Ambiental Costarricense, Editorial Jurídica Continental, primera edición, 2006, p. 194.

1210 Datos tomados del ensayo "Cambio Climático, Implementación de la legislación en Mesoamérica" de Ana Victoria Rojas y Eugenia Wo Chin, publicado en "De Río a Johannesburgo: Perspectivas del Derecho Ambiental en Latinoamérica", UICN, 2002.

llegaron a alcanzar la suma de un millón de dólares, existiendo un secuestro de carbono por la cantidad de trescientos sesenta y seis mil toneladas métricas.

2. Biodiversifix: su objetivo es la restauración de pastizales abandonados en una zona de bosque tropical seco y la recuperación de terrenos abandonados en el bosque tropical húmedo. El área regenerada en su conjunta suma cincuenta y ocho mil hectáreas.
3. Proyecto Forestal Klinki: Su objetivo fue la reforestación de seis mil hectáreas con una especie denominada Klinki, cuyo beneficio se estima en la suma de tres millones ochocientos mil dólares y un secuestro de un millón novecientos sesenta y seis mil cuatrocientos noventa y cinco toneladas métricas de carbono secuestrado
4. Proyecto Carfix: Mediante el convenio suscrito entre la oficina costarricense de implementación conjunta (órgano encargado en la negociación internacional de CTO's) y la Fundación FUNDECOR se tutelan diez mil seiscientos setenta hectáreas mediante regeneración forestal de bosque, cinco mil quinientos treinta y tres hectáreas de plantaciones forestales y veinte mil quinientos dos hectáreas de manejo sostenido de bosque.

A raíz del éxito obtenido mediante los programas pilotos anteriormente enunciados, actualmente se trabaja con los denominados proyectos sombrilla constituidos por una serie de pequeños proyectos o componentes. Los proyectos sombrilla se dividen en dos:

1. Proyecto de consolidación Territorial y financiera de los Parque Nacionales y Reservas Biológicas de Costa Rica o PAP: su desarrollo pretende la conservación de quinientas treinta mil cuatrocientas noventa y ocho hectáreas equivalentes al secuestro de dieciocho millones de toneladas métricas de carbono. Este proyecto incluye el denominado Biodiversifix. Este programa cuenta con una certificación de CTO's de la Société Générale de Surveillance.
2. Proyecto de Reforestación y Protección de Bosques: su objetivo es complementar y financiar el Programa de pago de Servicios Ambientales que lleva a cabo el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, para la compensación económica de propietarios y poseedores privados de bosque y plantaciones forestales. Este programa comercializó CTO's con el gobierno de Noruega y un consorcio privado de dicho país.

Además de los proyectos mencionados, los cuales se basan en la conservación y manejo sostenido de bosques para el secuestro de carbono, Costa Rica cuenta con proyectos de energía renovable (proyectos hidroeléctricos y eólicos), también avalados por la Secretaría de la Convención. Dentro de los proyectos a destacar encontramos:

1. Ecomercados. Su objetivo primordial es aumentar la conservación de bosques en Costa Rica, apoyar el desarrollo de mercados y proveedores privados de los

servicios ambientales ofrecidos por los bosques privados, incluir la protección de la diversidad biológica así como mitigar los gases que producen el efecto de invernadero y favorecer los servicios hidrológicos. Este proyecto encuadra un préstamo del Banco Mundial de treinta y dos millones de dólares y una donación de *Global Environmental Facility* (GEF) de ocho millones de dólares. Su misión es consolidar y expandir el programa de pago de Servicios Ambientales desarrollado por Fonafifo, así como el fomento y expansión y colocación de CTO's en el mercado nacional e internacional.

2. Proyecto de Exportación de Energía a Centroamérica. Mediante la ayuda y colaboración de los productos privados de energía produciría como resultado el secuestro y reducción de un millón cuatrocientos mil toneladas métricas de carbono.

Los fondos recaudados por estos programas se utilizan para el pago de servicios ambientales de conservación de biodiversidad, pago de contratos de Programa de Servicios Ambientales, pago por conservación de bosques en el área de corredor biológico mesoamericano (Plan Puebla-Panamá), y para la promoción de proyectos de generación de energía mediante fuentes renovables.

El caso de Honduras.

En octubre de 2005, el Consejo Directivo del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), emitió las primeras Reducciones de Emisiones Certificadas bajo el marco del Protocolo de Kyoto.

Dichos créditos, fueron otorgados a dos proyectos hidroeléctricos. El primero de ellos denominado "La Esperanza" espera vender 37.000 reducciones de emisiones certificadas (REC) anualmente en conjunto con Italia y el segundo llamado "Proyecto Hidroeléctrico Río Blanco", espera producir 17.800 reducciones de emisiones certificadas por año en conjunto con Finlandia.

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".¹²¹¹ 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 los proyectos relacionados con el pago de servicios ambientales, pues no se diseñan para convertirse en proyectos autosuficientes. Para la región, es un reto

1211 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.

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.¹²¹²

Un ejemplo al respecto, lo da Costa Rica mediante la emisión de Certificados de Servicios Ambientales (CSA). Se trata de es un instrumento financiero de mercado que fue desarrollado e implementado por el Fondo Nacional de Financiamiento Foréstala (FONAFIFO), como una alternativa atractiva de inversión de carácter voluntario, principalmente orientado para el sector privado mediante el cual las personas físicas y jurídicas pueden vincular sus actividades productivas bajo el principio de responsabilidad social, empresarial y ambiental, contribuyendo así a la conservación de los ecosistemas boscosos.

Sus características principales son las siguientes: agilidad, pues concentra contribuciones, lo cual facilita engorrosas y lentas negociaciones; conveniencia, al permitir que el inversionista coloque su dinero en la zona de la cual recibe servicios ambientales; versatilidad, al posibilitar emisiones específicas de acuerdo con las prioridades de conservación y transparencia, ya que la verificación y el uso de los recursos crea confianza entre los compradores.¹²¹³

Actualmente, el programa de Certificados de Servicios Ambientales (CSA) cuenta con tres modalidades: viaje limpio, agua vital y bosque vivo.

La modalidad denominada **Viaje Limpio** es la más novedosa iniciativa que ofrece el Gobierno de Costa Rica para la protección de bosques, las aguas y la biodiversidad mediante el Pago de Servicios Ambientales (PSA). El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), por medio del Programa de Pago de Servicios Ambientales que desarrolla el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), da fe que los recursos aportados por este medio serán invertidos según el interés del donante.

A través de Viaje Limpio las personas o empresas que generan emisiones de gases de efecto invernadero por uso de transporte aéreo, terrestre, ferroviario o marítimo, pueden compensar esta contaminación con un pago para ello. Esto lo pueden hacer adquiriendo Certificados de Servicios Ambientales (CSA) por el monto equivalente a las toneladas de carbono emitidas durante sus viajes o bien con una donación voluntaria por el monto que deseen.

1212 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 en lugar de reconocer los derechos colectivos integrales culturales, económicos, sociales y políticos de los actores de la biodiversidad de los 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 mercado 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.rebellion.org/ecologia>

1213 Cabrera M. 2006. *Manual de Legislación Ambiental Costarricense*, Editorial Jurídica Continental. San José-Costa Rica, 2006, p. 191.

Toda persona, empresa, organización o grupo nacional e internacional puede adquirir los Certificados de Servicios Ambientales (CSA) de la categoría Viaje Limpio, entre ellos: líneas aéreas, compañías aeroportuarias y organizaciones del ramo; empresas navieras y portuarias; autobuseros y transportistas; hoteles y afines; agencias de viajes; tour operadores; turistas nacionales y extranjeros; personas, empresas y organizaciones interesadas en “limpiar sus viajes” y; por último el público y viajeros en general

El dinero recaudado es invertido en proyectos de recuperación y protección de los bosques, pagando a los dueños o dueñas de éstos por el servicio ambiental que brindan al mantener los árboles en pie.

Agua Vital es otra de las novedosas iniciativas que ofrece el Gobierno de Costa Rica para la protección de las cuencas hidrográficas y de los mantos acuíferos concentrados en áreas boscosas de Costa Rica que constituyen verdaderas “fábricas de agua”, sustentado en el Programa de Pago de Servicios Ambientales (PSA).

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), por medio del Programa de Pago de Servicios Ambientales que desarrolla el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), da fe que los recursos aportados por este medio serán invertidos según el interés del donante

Toda persona, empresa, organización o grupo nacional e internacional puede adquirir los Certificados de Servicios Ambientales (CSA) de la categoría Agua Vital, entre ellos: empresas hidroeléctricas; personas y empresas del sector agrícola; productores de refrescos, embotelladoras de agua, licores y productos líquidos; hoteles y afines; otras personas, empresas y organizaciones interesadas en la protección de cuencas hidrográficas, ríos y humedales; público y consumidores de agua en general.

El dinero recaudado se invierte en proyectos de protección de cuencas y de bosques aledaños, pagando a los dueños o dueñas de los bosques por el servicio ambiental que brindan al mantener los árboles en pie y las cuencas protegidas. La inversión por una o más hectáreas en agua vital es por un lapso de 5 años.

Por último, **Bosque Vivo** es otra de las novedosa iniciativas que ofrece el Gobierno de Costa Rica para ayudar a la recuperación y protección de los bosques del país y todo lo que ellos albergan, mediante el Pago de Servicios Ambientales (PSA). Costa Rica es uno de los pocos países del mundo que ha logrado revertir la tasa de deforestación y está recuperando su capa forestal.¹²¹⁴

A través de “Bosque Vivo”, las personas o empresas interesadas en ayudar a recuperar el bosque, proteger la biodiversidad, el agua y los ecosistemas pueden hacerlo,

1214 Según el XIII Informe del Estado de la Nación 2006, en cinco años, la cobertura boscosa aumentó en un 3%, al pasar de un 45% del territorio en 2000 a un 48% en 2005, lo anterior gracias a la regeneración de fincas ganaderas que dejaron de explotarse en la última década y al denominado pago de servicios ambientales para quienes preservan los bosques.

con solo adquirir Certificados de Servicios Ambientales (CSA) por una cantidad determinada, o bien, hacer una donación voluntaria por el monto que se desee.

Toda persona, empresa, organización o grupo nacional e internacional puede adquirir los Certificados de Servicios Ambientales (CSA) de la categoría Bosque Vivo, entre ellos: empresas del sector turístico; compañías farmacéuticas y de investigación científica; Industrias, comercio y empresas del sector servicios; agencias, ONGs y organismos internacionales; grupos ecologistas y fundaciones, otras personas, empresas y organizaciones interesadas en la protección de los bosques, el agua la biodiversidad; y público en general.

El dinero recaudado es invertido en proyectos de reforestación, protección de bosques y biodiversidad, pagando a los propietarios y poseedores de los bosques por el servicio ambiental que brindan al mantener los árboles en pie. La inversión por una o más hectáreas en bosque vivo es por un lapso de 5 años.

3. Beneficios Derivados de la Implementación del PSA

La implementación de proyectos de pago por servicios ambientales trae 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 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 y para el año 2006 el programa contaba con más de 532.668 hectáreas sometidas al sistema de pago de servicios ambientales y 6.062 contratos vigentes.¹²¹⁵ Esto pretende contribuir a frenar la deforestación y a mejorar las condiciones sociales ofreciendo una alternativa para que las comunidades sean compensadas por conservar sus recursos. Sin embargo, estudios recientes¹²¹⁶ muestran que en Costa Rica y en el caso de PSA, 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, por otro lado, 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 beneficios 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

¹²¹⁵ Fuente FONAFIFO, 2007.

¹²¹⁶ 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."

naturales y un cambio de actitud que logra sustituir esquemas socialmente establecidos en las comunidades.¹²¹⁷ La experiencia concreta con PSA en el Área de Conservación Cordillera Volcánica Central, específicamente en la cuenca alta del Río Virilla, ha permitido ofrecerles agua en mejores condiciones de calidad y cantidad a los habitantes ubicados cuenca abajo. “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).¹²¹⁸ 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 agro-forestía, 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 la agricultura orgánica.¹²¹⁹

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, beneficiar a ese sector. Lo importante sería que el PSA se convirtiera en un instrumento que ayude a reducir la desigualdad y la pobreza que sufren las mujeres. Desde el año 2004, el programa de pago por Servicios Ambientales estableció como prioridad 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 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. A la vez, se definieron prioridades específicas para el fondo del Proyecto Ecomercados I y II, proponiendo metas a 5 años que logren el aumento del 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

1217 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.

1218 Miranda, M., *Efectos sociales indirectos del pago por servicios ambientales en Cordillera Volcánica Central*, disponible en: <http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico>.

1219 *Ibid.*

madera coinciden con zonas muy pobres las cuales no han experimentado mejoras en el desarrollo de sus comunidades por medio de la actividad maderera.¹²²⁰

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.¹²²¹

Consideraciones Finales

El pago por servicios ambientales es un mecanismo novedoso que involucra la variable ambiental con la económica, en el que participan directa o indirectamente varios sectores sociales, por lo que los beneficios son sociales, ambientales y económicos.

Es un mecanismo que se está desarrollando de manera paulatina, como lo hemos apreciado en la región centroamericana, cuyos avances han sido significativos sobre todo en Costa Rica, siendo necesario en los demás países una mejor iniciativa para su implementación, así como la regulación de un efectivo marco legislativo e institucional para su buen funcionamiento.

Resulta trascendente destacar la real participación pública de sectores marginados en Centroamérica, tales como las mujeres y las comunidades indígenas, pues su participación es fundamental para el beneficio ambiental y mejora de condiciones sociales.

Desafortunadamente, tal como se ha diseñado el mecanismo en esta región, no ha contribuido a la reducción de la pobreza, debido a que los beneficiados económicamente son otros sectores, lo que es un obstáculo para obtener todas las ventajas que puede ofrecer el pago por servicios ambientales que han sido estudiadas a lo largo de este capítulo.

1220 *Ibid.*

1221 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>

A excepción del caso de Costa Rica, actualmente un mercado consolidado de servicios ambientales no existe, sin embargo, se encuentra latente su futura consolidación, sobre todo el referente a las ventajas que ofrecen los servicios ambientales de los bosques como captadores de carbono (los sumideros) pues ello contribuirá a la mitigación de los efectos negativos del cambio climático antrópico.

Síntesis

El lector ha estudiado los fundamentos jurídicos internacionales y regionales para la implementación del pago por servicios ambientales, así como también ha analizado de manera muy breve sus aspectos característicos.

Se ha estudiado en cada país centroamericano, los programas y sistemas adoptados para el establecimiento del pago por servicios ambientales, siendo pionera la legislación de Costa Rica, al desarrollar y definir, en la Ley Forestal, los servicios ambientales, ofreciendo retribuciones significativas a los propietarios de bosques y plantaciones forestales en compensación por los servicios ambientales que por su protección ofrecen a la sociedad.

Se ha destacado la experiencia del Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas de América Latina como un importante avance en el pago por servicios hidrológicos.

Finalmente, se ha estudiado las importantes ventajas del pago por servicios ambientales, que no solo se traducen en un beneficio ambiental, sino sobre todo económico y social, donde la participación de las comunidades indígenas es relevante para el avance de éste mecanismo de manera favorable.

14 Comercio y Ambiente

Objetivo

En este capítulo el lector estudiará y analizará, cómo ha sido debatida en el seno de la Organización Mundial de Comercio, la inclusión de la problemática ambiental para los efectos de un comercio libre de trabas y proteccionismos.

Se estudiará también, los diferentes instrumentos que han sido suscritos regionalmente, entre otros, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (CAFTA-DR)

Además, se hará una breve descripción de los sistemas de integración regional y su tratamiento respecto a los temas ambiente y comercio, entre ellos, la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema Económico de Integración Centroamericano.

El lector estudiará, las negociaciones existentes dentro del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Finalmente, se analizará la inclusión en la agenda internacional del tema comercio y ambiente, como un aspecto relevante, a la luz de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río, 1992) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002).

Introducción

El vínculo comercio–ambiente, desempeña un papel fundamental ya que la aplicación de los principios económicos en la gestión de los recursos naturales, integrando el ambiente en el análisis económico convencional, favorece a que las decisiones ambientales tengan una estructura basada en los conceptos de coste y beneficio y así tener una visión aproximada de la valoración económica de nuestra calidad de vida, en relación con el valor de los recursos naturales y servicios ambientales.

Por ello se precisa necesario, cambiar el modelo de comercio tradicional en su conjunto, con el fin de dar solución a los daños ambientales provocados por la actividad económica, para con ello construir un comercio basado en el uso de los recursos naturales de manera eficiente, con una constante reutilización, mediante el uso limitado de los mismos, sin estancar el desarrollo económico y menoscabar el ambiente de manera irreversible.

Es importante comprender que los países en vías de desarrollo, tales como los que conforman la región centroamericana, se encuentran inmersos en un proceso de cambio acelerado que va de la mano con los procesos de globalización, hacia un

crecimiento económico. Es importante establecer de manera clara las nuevas pautas bajo las cuales el ser humano debe utilizar el ambiente, pues ello constituirá un rol decisivo que marcará el camino hacia su destrucción o la obtención del muy anhelado desarrollo sostenible; ya que no se puede seguir como ejemplo el sistema comercial, que erróneamente ha sido empleado por los países industrializados.

1. Antecedentes de la Inclusión del Tema en los Acuerdos Comerciales

La existencia de un estrecho ligamen entre el comercio y el 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, sobretudo 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.¹²²²

Debe observarse que aún cuando quienes abogan por el libre comercio o por la protección del 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. 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.¹²²³

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 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

1222 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 Marrakech 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. Gitti, E., Murillo, C., *Una perspectiva latinoamericana del modelo del TLCAN en materia de comercio y ambiente*, CINPE, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2000.

1223 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.

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 deberían ser partidarios de clarificar la relación entre las normas del sistema multilateral y el ambiente para garantizarse 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, 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.¹²²⁴

2. La Organización Mundial de Comercio y el Tema Ambiental

2.1 Breve Historia del Debate sobre Comercio y Ambiente en el GATT / OMC

Las relaciones entre comercio y ambiente no constituyen en modo alguno un problema nuevo. El vínculo que existe entre el comercio y la protección del ambiente, que incluye tanto los efectos de las políticas ambientales sobre el comercio como los del comercio sobre el 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 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.¹²²⁵

¹²²⁴ *Idem.*

¹²²⁵ Véase en: <http://www.wto.org/spanish/themes>

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 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, también en 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 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 estaba 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 y 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 estaba 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 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 estableció la Organización Mundial del Comercio, se hacía referencia a la importancia de trabajar a favor de un desarrollo sostenible.¹²²⁶

2.2 La Organización Mundial de Comercio

El Tratado de Marrakech estableció 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 estableció que la OMC entraría a regir a partir del 1 de enero de 1995.¹²²⁷

1226 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 recursos 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.”

1227 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>).

El Tratado de Marrakech estableció las normas institucionales pertinentes al estatus jurídico, a la estructura y al funcionamiento en general de la OMC.¹²²⁸ 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.¹²²⁹

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 amplia mayoría 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.¹²³⁰

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:¹²³¹

1228 Govaere Vicarioli, V., *Sistemas Multinacionales de Comercio GATT-OMC*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2000.

1229 Véase: *Comercio y Ambiente. Hacia una verdadera agenda centroamericana*. Texto disponible en: www.iucn.org/places/ora/pdfs/convenio.pdf

1230 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>).

1231 Véase Real, G., *Integración Económica y Medio Ambiente en América Latina*, España, 2000, pp. 40-45.

- 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 lo siguiente:
 - 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 carencias de los países en desarrollo y en particular de los menos adelantados.
 - La evitación de medidas comerciales proteccionistas y la adhesión a disciplinas multilaterales eficaces que garanticen la capacidad de respuesta del sistema multilateral de comercio a los objetivos ambientales enunciados en la Agenda 21 y en la Declaración de Río, en particular el Principio 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 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 mismo.

Los Miembros de la OMC consideran que las normas del GATT/ OMC, proporcionan ya un margen suficiente a éstos 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 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 sea 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.¹²³²

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.

La evaluación de impacto ambiental para actividades, obras o acciones y 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; además de 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 la 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

¹²³² 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 Unidas para el Medio Ambiente, Red de Formación Ambiental, México D.F., 2001.

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 ambiente no se adopten 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, estableció una serie de casos específicos en que las Partes Contratantes del GATT, o los actuales Miembros de la OMC, pudieran quedar exentos de la observancia de las normas del Acuerdo General.¹²³³ 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 “medioambiente”, 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,

1233 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.”

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 abordó 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, autorizó 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 Moltke¹²³⁴ 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) el permiso para los negociadores estadounidenses de utilizar la vía rápida; y (iv) el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).¹²³⁵

Primero, el TLCAN incorporó 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.¹²³⁶ En el caso de Canadá, el TLCAN fue ratificado a pesar de una amplia oposición por parte de las 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.¹²³⁷

1234 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

1235 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).

1236 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).

1237 “Entre las muchas incógnitas que las relaciones entre el comercio internacional y el medio ambiente presentan, 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

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, actualmente, se cuente en el continente americano con varios Acuerdos Ambientales Paralelos, dentro de los que destacan: el Acuerdo para la Cooperación Ambiental en Norteamérica (ACAN), el firmado entre Chile y Canadá (APACC) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) suscrito entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. 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 *National Wildlife Federation* (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.¹²³⁸

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.*)

1238 Gitli, E., Murillo, C., *Op. cit.*

3.2 Mercosur

El MERCOSUR tiene sus antecedentes en los compromisos de cooperación entre Brasil y Argentina de 1985 y sus relaciones con Uruguay y Paraguay. Es así como en noviembre de 1985, se firmó el Acta de Iguazú. En junio de 1986, se puso 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 vio la necesidad de crear un mercado común entre los países creándose un grupo de trabajo denominado “grupo de mercado común” al que se unieron Paraguay y Uruguay, siendo que en marzo de 1991 se firmó 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”.¹²³⁹

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.

En junio de 1999, en la reunión del Grupo Mercado Común (GMC) en Buenos Aires, se intentó adoptar un Protocolo de Medio Ambiente para el Mercosur, con carácter adicional al Tratado de Asunción lo cual no fue posible, aprobándose en su lugar, en el 2001 el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur.

El Acuerdo es en sí un enunciado de carácter genérico, de criterios orientadores que pueden resumirse en: a) adopción de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio en cuanto a la promoción de la protección medioambiental y el aprovechamiento más eficaz de los recursos mediante la coordinación de políticas sectoriales; b) fomento

¹²³⁹ *Puentes Entre el Comercio y el Medio Ambiente, Op. cit.*

de la participación de la sociedad civil en las cuestiones ambientales; c) complementariedad entre las políticas comerciales y las ambientales para evitar las distorsiones arbitrarias; d) creación de instrumentos idóneos de gestión para incorporar los costos ambientales; e) atención especial a las causas de los problemas ambientales. Se confeccionó un listado de áreas temáticas 14 de trabajo: 1) la gestión de los recursos naturales, flora y fauna silvestres, bosques, áreas protegidas, diversidad biológica, recursos hídricos, ictícolas y acuícolas, conservación de suelo; 2) la calidad de vida y el planeamiento ambiental: saneamiento y agua potable, residuos y residuos y sustancias peligrosas, protección de la atmósfera, planificación del uso del suelo, transporte urbano, fuentes renovables o alternativas energéticas; 3) instrumentos de política ambiental como: legislación, medios económicos, educación y comunicación, instrumentos de control, impacto y evaluación ambiental, tecnologías, gerenciamiento ambiental de empresas, emergencias ambientales; 4) actividades productivas ambientalmente sustentables como: ecoturismo, agropecuaria, forestación, pesca.

3.3 Comunidad Andina

El Acuerdo de Cartagena estableció que los países miembros emprenderán acciones conjuntas que permitieran un mayor aprovechamiento de sus recursos naturales renovables y no renovables y la conservación del ambiente.¹²⁴⁰ Dispuso además, que se deberían emprender acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del ambiente.¹²⁴¹

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 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.¹²⁴²

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 ambiente. asimismo dar el seguimiento, aplicación y cumplimiento integral de las Decisiones y normas complementarias en materia ambiental. A pesar de que las decisiones del Comité

1240 Artículo 108G, Acuerdo de Cartagena.

1241 Artículo 3, Acuerdo de Cartagena.

1242 *Puentes Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible, Op. cit.*

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, además preparan estrategias comunes en torno al tema. Estos Comités informan periódicamente de sus labores al CAAAM.

3.4 La Integración Económica Centroamericana¹²⁴³

El proceso de Integración Centroamericana inició en 1951, cuando surgió la Organización de Estados Centroamericanos, conocida como ODECA. En 1960, con el objeto de unificar las economías de la región se formó el Mercado Común Centroamericano. Sin embargo, este esfuerzo en un inicio lo apoyaron únicamente Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

El 13 de diciembre de 1960 se firmó el Tratado de Integración Económica Centroamericana por parte de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua y, en 1962, Costa Rica lo suscribió por adhesión. Este tratado conformó el Consejo Económico Centroamericano, compuesto por los Ministros de Economía de los Estado Partes Contratantes. Además, creó 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 luego de un breve encuentro militar entre El Salvador y Honduras que provocó que Honduras comenzara 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.¹²⁴⁴ No es sino hasta diciembre de 1991, con el cese de los conflictos bélicos, que Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala suscribieron el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) conformándose el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), que inició sus funciones en febrero de 1993.

En octubre de 1993 se firmó el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericano conocido como el protocolo de Guatemala. Este tratado indicó en su Artículo primero, que el proceso de Integración Económica se regularía por medio

1243 Ver Aguilar G., *Comercio y Medio Ambiente en Centroamérica*. Documento presentado en la reunión PNUMA, sobre Comercio y Ambiente en América Latina, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 2001.

1244 Ver USIA, *Perspectivas Económicas*, marzo del 1998. Ver en: <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0398/ijes/ejsubreg.htm>

de este Protocolo, en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA y podría ser desarrollado mediante instrumentos complementarios o derivados.

El Protocolo describió el Subsistema de Integración Económica como un Instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, cuyo objetivo era alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se tradujera en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros, mediante un proceso que permitiera la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, elevara la competitividad y lograra una reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.¹²⁴⁵

El Protocolo también estableció como un órgano técnico administrativo la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (se debe recordar que ya para 1960 se había creado 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 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.¹²⁴⁶

1245 Ver artículo 3 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. octubre, 1993.

1246 En Centroamérica se concentra aproximadamente el 7% de la biodiversidad de la Tierra, el 38% de su 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

Hacia una Integración en lo Ambiental para Centroamérica

En la Cumbre Presidencial de Costa del Sol, El Salvador, de febrero de 1989, se creó 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.¹²⁴⁷

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, también buscar acciones destinadas al control de la contaminación y la 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 Norte¹²⁴⁸

El TLCAN es el primer acuerdo regional en abordar frontalmente el tema ambiental, pues manifiesta como objetivos del Acuerdo el alentar la protección del ambiente en el territorio de las partes para el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Además de 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 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 ambiente.

1247 *Puentes Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible, Op. cit.*

1248 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>

Durante el debate, dependiendo del ponente, las circunstancias y la audiencia, la relación entre comercio y ambiente era presentada simplemente como una relación causal o como una interacción más compleja.¹²⁴⁹

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 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 permitieran 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

1249 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.

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-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).¹²⁵⁰ 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) el 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

¹²⁵⁰ Gilti, E., Murillo, C., *Op. cit.*

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”.¹²⁵¹

En la petición se argumentó que México no estaba aplicando, de forma efectiva, su legislación ambiental. La petición alegaba que la compañía Minera Secotec había 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 existían procedimientos de la denuncia popular que continuaban 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 encontraban pendientes de terminación de modo que impedían al Secretariado continuar con el trámite de la petición. Adicionalmente, mientras que la Parte en su respuesta aseveró que la denuncia popular planteaba los

1251 El Secretariado de la CCA recomienda expediente de hechos para la Petición del Proyecto “El Boludo”.
Ver en: <http://www.cec.org/citizen>

mismos asuntos en la petición, la información proveída al Secretariado indicaba que ésta contenía faltas de aplicación adicionales.

El Secretariado revisó la petición para los efectos del artículo 15(1) del ACAAN y determinó que planteaba cuestiones centrales respecto si la Parte no había aplicado de forma efectiva su legislación ambiental en el caso del proyecto “El Boludo”, cuestiones que continuaban vigentes ya que la Parte no respondió a los argumentos hechos en la petición. La información proporcionada por los Peticionarios indicó 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. Existían cuestiones inconclusas con respecto a las bases para la orden del levantamiento de cierre y las acciones de seguimiento que México ha realizado en relación con 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 que el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental desestimó el 31 de mayo de 2004. Esta petición había sido presentada el 14 de agosto de 2003 por 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 ameritaba la elaboración de un expediente de hechos.¹²⁵²

Los Peticionarios sostenían que las emisiones de mercurio, dióxido de azufre (SO₂) y óxidos de nitrógeno (NO_x) provenientes de las centrales eléctricas de la OPG, que quemaban carbón en el sur de Ontario, contaminaban el aire y el agua corriente abajo en el este de Canadá y el noreste de Estados Unidos. Afirmaban que Canadá estaba 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 aseveró que había trabajado en colaboración con el Gobierno de Ontario durante muchos años para asegurarse de que estas emisiones atmosféricas se redujeran de manera oportuna. A la luz de los esfuerzos actuales de Ontario, Canadá aseguró que en este momento no había necesidad de emprender acciones federales conforme lo estipulado en la sección 166 de la CEPA de 1999. En cuanto a

1252 “Desestima la CCA la petición revisada de Notario Power Generation.” Ver: <http://www.cec.org/citizen>

la sección 36(3) de la Ley de Pesca, que prohíbe el depósito de sustancias nocivas en las aguas frecuentadas por peces, Canadá indicó que no había 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 estaba realizando un programa de inspección en Ontario que incluiría 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 quemaran carbón, dio 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, el panorama continúa siendo incierto aun con el cierre anunciado de las plantas de la OPG que quemen carbón. Si bien es cierto, si no se registra ningún progreso por parte de Ontario o el Gobierno Federal, el Secretariado podría poner en duda la aplicación de la sección 166 respecto de las emisiones de la OPG en un futuro, esta entidad concluyó que, en este momento, no existe un problema fundamental referente al ejercicio del amplio arbitrio del Ministro de Medio Ambiente que amerite la elaboración de un expediente de hechos.

3.7 Acuerdo Paralelo Ambiental Chile-Canadá¹²⁵³

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. 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

1253 Gilti, E., Murillo, C., *Op. cit.*

- 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. 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.
- Habrá un 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 APACC¹²⁵⁴

En el contexto del modelo TLCAN, la represalia cruzada consiste en usar sanciones comerciales para asegurar el cumplimiento 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

¹²⁵⁴ *Idem.*

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.¹²⁵⁵

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 TLCAN 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,¹²⁵⁶ quienes se han opuesto, de alguna manera, a la inclusión 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 incluidas en el Plan de Acción suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Primera Cumbre de las Américas (Cumbre de Miami), el problema ambiental ocupó un lugar destacable. No obstante, la

1255 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.

1256 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>)

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.

En 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 ocasionar 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. En la actualidad, las negociaciones del ALCA se encuentran paralizadas, optando el gobierno de los Estados Unidos por negociar y suscribir tratados bilaterales y multilaterales de libre comercio con países como Colombia, Perú, Panamá y Centroamérica–República Dominicana.

4. América Latina y el Debate Multilateral del Tema Ambiental

Como se puede apreciar, la vinculación entre comercio y 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 dimen-

siones 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 Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)

El Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR)¹²⁵⁷ es un acuerdo comercial dirigido a la liberalización del comercio en bienes y servicios. Así las cosas, incluye medidas destinadas a otorgar mayores facilidades y condición de nación más favorecida a los países en materia de tráfico de bienes, personas y capitales así como una regularización de las leyes entre los Estados Parte en otras materias no arancelarias que tienen una afectación comercial, como es el caso de la legislación laboral, ambiental, propiedad intelectual y solución de controversias.

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos establece en su capítulo 17 como objetivo un marco de normas y principios que promuevan la protección del ambiente, a través de la aplicación efectiva de la respectiva legislación ambiental de cada una de las Partes.¹²⁵⁸

Al interno del documento, el CAFTA-DR define un capítulo ambiental que consta de trece artículos y un anexo que hace referencia al tema de cooperación entre los Estados en esta materia. El articulado hace referencia 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.

1257 Por sus siglas en inglés.

1258 *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.

Las Partes del Tratado 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.

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.

De acuerdo con el artículo 17.13, se entiende por legislación ambiental aquella regulación de una Parte cuyo objetivo es la protección del medioambiente o la prevención de peligros contra la salud humana, animal y vegetal mediante:

- a. la reducción, el control o la prevención de fugas, descargas o emisiones de contaminantes ambientales;
- b. el control de químicos, sustancias materiales y desechos ambientalmente peligrosos o tóxicos, así como la diseminación de información relacionada;
- c. la protección o conservación de la flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y áreas naturales bajo protección especial.

Además, el 17.13 agrega que por legislación ambiental, no se incluye regulación alguna cuyo fin sea la administración de la recolección o explotación comercial de recursos naturales, con propósitos de subsistencia o recolección indígena.

Para Jorge Cabrera Medaglia¹²⁵⁹ “la referencia a recolección o explotación comercial tiene como antecedente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) de forma que se excluyen, por ejemplo, regulaciones sobre cuotas pesqueras que no involucren medidas para la conservación del recurso. Estas últimas, por ejemplo, el uso de dispositivos excluidores de tortugas, sí se considerarían legislación ambiental para los efectos del capítulo 17. Esta es la interpretación que mejor permite alcanzar su fin. Igualmente, se indica que para los efectos de la definición de legislación ambiental, el propósito primario de un estatuto o disposición particular se deberá determinar por referencia a su propósito primario, en vez del propósito primario del estatuto o regulación del cual es parte. Es decir, disposiciones sobre protección ambiental en

1259 Cabrera Medaglia, J., El Capítulo Ambiental del TLC, artículo de opinión publicado en el Periódico La Nación del 16 de julio de 2006, Costa Rica.

leyes o reglamentos de carácter no ambiental, se considerarían legislación ambiental. La exclusión contemplada en el TLC no elimina la condición de legislación ambiental de ciertas normas para efectos diferentes de los del capítulo 17, y, por supuesto, su aplicación efectiva deviene obligatoria, no por el TLC, sino en cumplimiento del artículo 50 de la Constitución y otras disposiciones jurídicas”.

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 reparatoras 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 ambiente, tales como asociaciones que impliquen a 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 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 éstos, 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, no obstante, limita de antemano su aplicación en el entendido de que se reduce a acuerdos de los cuales todos los Estados firmantes son parte; así las cosas, si existiera un acuerdo en el que alguna de las Partes no sea miembro, entonces se entendería, por omisión, que no habría una aplicación del mismo.¹²⁶⁰ 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 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-República Dominicana-EE.UU., el ambiente es un capítulo del acuerdo comercial. La base del capítulo ambiental es el respeto de la legislación nacional. Si se determina que, efectivamente, el Estado no cumple con su obligación de aplicar adecuadamente su propia legislación, la parte incumpliente debe adoptar un plan de cumplimiento. Si este no se adopta o si no se lleva a cabo, se prevé la posibilidad de multas (contribuciones monetarias) por un monto máximo de 15 millones de dólares (indexable). Dicha cantidad debe ser invertida en la parte incumpliente para

1260 Matul, D, Los compromisos en materia ambiental del DR-CAFTA y su comparación con las capacidades del sector ambiental, artículo sin publicar, 2007.

mejorar su capacidad de aplicar la legislación y para su fijación se deben considerar ciertos aspectos. En caso de no honrarse la multa, proceden sanciones comerciales (medidas de retorsión). Es decir, aun pensando en que un país fuera “condenado” por un panel arbitral, si se presenta un plan de cumplimiento para hacer frente a la situación que originó la “condena” y este se cumple, no se impondría ninguna multa o sanción comercial, las cuales se prevén realmente como un último mecanismo¹²⁶¹. 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.¹²⁶²

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 ambiental, 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 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 ambiental es incompatible con el dejar la economía a merced de las fuerzas del mercado.¹²⁶³

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 de 2007, lo cual implica las patentes de formas de vida.

1261 Cabrera Medaglia, J., El Capítulo Ambiental del TLC, artículo de opinión publicado en el Periódico La Nación del 16 de julio de 2006, Costa Rica.

1262 *Revista Puentes entre Comercio y Medio Ambiente*, vol. 5, no. 1, enero-febrero, 2004.

1263 Mora Chinchilla, H., *Quince dudas razonables del TLC Centroamérica-EEUU y la posición nacional*. Disponible en: <http://www.oneworld.net/external/url>

Es importante mencionar el hecho de que si bien 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 para emitir las políticas claras y eficaces necesarias para una debida aplicación de la normativa interna de protección del ambiente.

Es claro que la cooperación financiera y tecnológica que deba brindar Estados Unidos resulta de carácter trascendental, así como la capacidad de ejecución por parte de los países centroamericanos. La cooperación ambiental que pueda derivarse del TLC, la cual dependerá sin duda de los recursos disponibles que a la fecha son inciertos, puede servir para mejorar la aplicación de la legislación ambiental que, soberanamente las Partes han decidido poner en vigencia. Antes que una amenaza, puede ser más bien una oportunidad para mejorar la capacidad de gestión de las instancias ambientales, incluyendo los presupuestos asignados para su funcionamiento.¹²⁶⁴

Resulta importante agregar los análisis efectuados a la luz del tratado por parte de juristas en materia de Derecho Ambiental.¹²⁶⁵

Madrigal considera 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 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. En el caso de países subdesarrollados, principalmente, debe enfocar el tema de la reducción de la pobreza.

El CAFTA-DR 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 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.

1264 Cabrera Medaglia, J., El Capítulo Ambiental del TLC, artículo de opinión publicado en el Periódico La Nación del 16 de julio de 2006, Costa Rica.

1265 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.

El gran reto en el tratado consiste entonces, en el fortalecimiento institucional de los órganos competentes en materia ambiental en Centroamérica para cumplir con la legislación ambiental.

El CAFTA-DR 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-DR se ha negociado un Acuerdo en materia ambiental conocido como Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA), Este Acuerdo ha sido negociado en el contexto, pero de manera separada del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América. 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.

El CAFTA-DR ha sido aprobado en los parlamentos de El Salvador, Honduras, Guatemala, Estados Unidos, República Dominicana y Nicaragua¹²⁶⁶, mientras que en Costa Rica fue aprobado por medio de un proceso de referéndum popular en el mes de octubre de 2007.

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, la Agenda 21 y la Declaración de Principios relativos a los Bosques. De ellos, desde el punto de vista del GATT, el de más interés fue la Agenda 21, en la 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

¹²⁶⁶ Idem.

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”.¹²⁶⁷

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 buscara la paralización total de las actuales negociaciones en el seno de la OMC dirigidas a una mayor liberalización del comercio mundial.¹²⁶⁸

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, 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.

¹²⁶⁷ Arguedas, I., Lizano, M., *Op. cit.*

¹²⁶⁸ Demandas del Foro Social para la Sostenibilidad ante la Cumbre de Johannesburgo de 2002. Disponible en: <http://www.itaca-tierra.org>

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 Róterdam 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.

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 satisfacer 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 2000.¹²⁶⁹

7. Plan Puebla-Panamá (PPP)¹²⁷⁰

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.¹²⁷¹ Participan en el PPP Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua,

1269 Santamarta, J., *Balance de la Cumbre de Johannesburgo*. Disponible en: <http://www.alainet.org/active/showtext>.

1270 Véase: <http://www.iadb.org/ppp/project/commerce/asp>

1271 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 permitirá 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>

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 ambiental 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 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 intraregional, 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 intraregional 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 zoonosanitarias. 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 la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) en el proyecto de normas de origen, normas técnicas, modernización de aduanas y puestos fronterizos; el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) en el desarrollo del proyecto de Normas Fito y Zoonosanitarias; 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.¹²⁷²

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 conciban 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, 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-RD que resulta el primer tratado regional en que se incluye el tema ambiental dentro del texto del tratado.

¹²⁷² Véase: <http://www.iadb.org/ppp/project/commerce/asp>

Para Centroamérica, en el tema ambiental será necesaria 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 el 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.

Síntesis

El lector ha estudiado de manera breve, los debates llevados a cabo en el seno de la Organización Mundial de Comercio, respecto al vínculo imprescindible entre ambiente y comercio.

Se ha analizado los diversos acuerdos comerciales regionales que adoptan el tema ambiental, con el objetivo de proteger los recursos naturales frente a los impactos negativos del comercio.

En los diversos acuerdos comerciales, el lector ha podido analizar sus diversas disposiciones y sistema de implementación, así como los distintos problemas a los que se enfrentan los países para asumir sus compromisos ambientales, debido a las grandes diferencias económicas, políticas y sociales que se dan entre los países firmantes de un mismo tratado, generando ventajas desiguales para las partes en múltiples ocasiones.

El lector ha estudiado, en el marco internacional los intentos por impulsar un real desarrollo sostenible, para lo cual se ha analizado que se requiere más voluntad política, cooperación internacional y cambios estructurales en el sistema económico actual, pues de lo contrario se continuará con la emanación de declaraciones no vinculantes y modelos comerciales de derroche y consumo.

15 Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

Objetivo

En este capítulo el lector estudiará los aspectos fundamentales de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Analizará los motivos que la llevaron a su adopción, su estructura formal y funcional, los niveles bajo los cuales se ordenan las especies de flora y fauna silvestres, las obligaciones de la Partes, funciones de los diversos órganos que forman parte de la Convención y que contribuyen a su aplicación efectiva, mecanismos para hacer reservas, solución de controversias, entre otros temas.

El lector estudiará los diversos programas que atienden de manera específica problemas relacionados con especies silvestres.

También, se podrá apreciar en este capítulo los convenios internacionales ambientales que están vinculados directamente con CITES, debido a la afinidad con su objeto de tutela.

En el marco regional centroamericano, el lector tendrá conocimiento de la legislación adoptada, así como de las autoridades administrativas encargadas de aplicar las disposiciones referentes a CITES en cada país centroamericano.

Finalmente, se hace referencia de manera muy breve a aspectos puntuales sobre el Corredor Biológico Mesoamericano, los humedales en Centroamérica, la situación de la caoba dentro del comercio, así como los graves problemas que presentan las especies exóticas invasoras para la conservación de la biodiversidad.

Introducción

En los comienzos de la vida sobre la tierra, el ser humano hacía uso de las diferentes especies para su subsistencia, 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, mientras estas innovaciones 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, provocando liberación de energía más rápida 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 su exportación e importación, con miras a 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, por 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 plantas y animales hasta productos derivados, como alimentos, 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 hábitats, provocan una merma considerable en las poblaciones.

Por fortuna, muchas especies objeto del comercio, no se encuentran en peligro de extinción debido a la existencia del acuerdo que garantiza la sostenibilidad del recurso. CITES sólo es posible dentro de un marco de cooperación, para lo cual, 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 comercialicen

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, de este modo la Convención es acordada 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 172 partes contratantes.

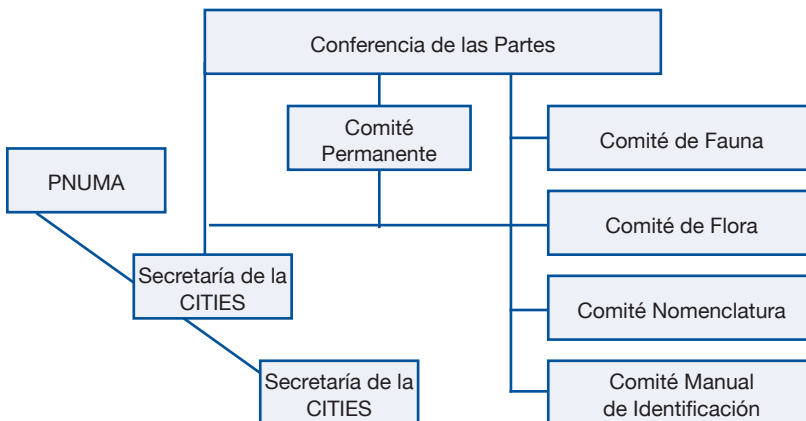
2. Estructura

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, esté autorizada y amparada 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, mencionando en tres apéndices las 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 172 países).¹²⁷³ 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 es 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 medidas preventivas y precautorias para evitar su extinción.

1273 CITES, Artículo XI.

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. 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 utilizarlas con finalidades científicas y técnicas en beneficio de su estabilidad y la del resto del ecosistema.¹²⁷⁴ 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,¹²⁷⁵ 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.

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 especímenes.

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.¹²⁷⁶

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 inminente de extinguirse, obligando así a conservar la especie en su hábitat originario y así mantenerla dentro de los márgenes numéricos de supervivencia;¹²⁷⁷ 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

¹²⁷⁴ *Ibid*, Artículo II.1.

¹²⁷⁵ *Ibid*, Artículo III.

¹²⁷⁶ *Ibid*, Artículo IV

¹²⁷⁷ *Ibid*, Artículo IV.3

la especie pierda los márgenes de peligro y se acerque al ítem menor y así poder disponer comercialmente de esas especies de una forma menos riesgosa.

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,¹²⁷⁸ 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;¹²⁷⁹ 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 y 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.¹²⁸⁰

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.¹²⁸¹

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.

1278 *Ibid.*, Artículo II.3 y XVI.

1279 *Ibid.*, Artículo II.3 y V.3-4.

1280 *Ibid.*, Artículo XV.

1281 *Ibid.*, XV.2 d) y 3.

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:¹²⁸²

- 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,

¹²⁸² *Ibid.*, Artículo XXI.

etcétera. 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 distingan 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 una. 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 puede incluirse cualquier animal o planta silvestre.¹²⁸³

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.¹²⁸⁴

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.¹²⁸⁵

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.¹²⁸⁶

¹²⁸³ Base de Datos del PNUMA- WCMC. Estos son datos aproximados.

¹²⁸⁴ CITES, Artículos XV, XVI y XXIII.

¹²⁸⁵ CITES, Artículos XV, XVI y XXIII.

¹²⁸⁶ *Idem*.

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 la consideren 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 e 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 Grupo de Trabajo 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 undécima 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 ésta, 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 este tipo de comercio, 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.

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 Grupo de Trabajo 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 para evitar 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 relacionados con los elefantes, como el Sistema de supervisión de la matanza ilegal de elefantes (MIKE) así como el 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 especímenes de elefante. Otras especies reguladas mediante este Programa de Monitoreo son el esturión, la tortuga Carey y el halcón.

6. Organización de las Especies

La Secretaría de CITES ha realizado una ardua labor organizando en listados por apéndices las diferentes especies, el rol, prioridad y nivel de protección a que deben ser sometidas 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 pueda expedir un permiso para autorizar la exportación de especímenes 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,¹²⁸⁷ la cual informará a su vez a las Partes mediante notificaciones y cargando 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 (por ejemplo 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*¹²⁸⁸ y el markhor *Capra falconeri*).¹²⁸⁹

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.¹²⁹⁰

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

1287 Resolución Conf. 12.3.

1288 Resolución 10.14 (Rev. CoP12).

1289 Resolución 10.15 (Rev. CoP12).

1290 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).

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 sobrepasen 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.¹²⁹¹

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, 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.¹²⁹²

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 uno 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 especímenes y los nombres de las especies, tal como figuran en los Apéndices I, II y III.

¹²⁹¹ Resolución Conf. 12.3.

¹²⁹² Resoluciones 12.10 y 9.19.

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 estos informes 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 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, análisis del comercio significativo, gestión de los cupos, 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.¹²⁹³
- b. Un plazo límite para la presentación de informes anuales, el 31 de octubre del año siguiente al correspondiente año del informe.¹²⁹⁴
- c. Presentación de un informe anual coordinado, en la medida de lo posible, por las Partes que tengan varias Autoridades Administrativas.¹²⁹⁵
- d. Preparación informatizada de los informes anuales y su presentación en formato electrónico, en la medida de lo posible.¹²⁹⁶
- e. Solicitud de asistencia en la elaboración de los informes anuales a la Secretaría respecto a dudas en la correcta preparación y presentación.¹²⁹⁷
- 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.¹²⁹⁸

1293 Notificación a las Partes No. 2002/022, de 9 de abril de 2002.

1294 Resolución Conf. 11.17 (Rev. CoP12).

1295 *Idem*.

1296 *Idem*.

1297 *Idem*.

1298 Decisiones 11.37 y 11.89.

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, etcétera).

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 y facilitan 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 49^a, 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.¹²⁹⁹

8. Solución de Controversias

La Convención determina que si surge una controversia, la misma se debe 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.

1299 Decisión 12.87 y el documento SC49 Doc. 15.

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 décimo segunda reunión.¹³⁰⁰

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.¹³⁰¹

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)

¹³⁰⁰ Santiago, 2002.

¹³⁰¹ 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."

12. Autoridades Administrativas y Científicas de 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 organizaciones 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. PNUMACMCM, 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 al 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 protegidas.

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 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 ese año la realización de un taller para establecer un mecanismo de coordinación y control del tráfico legal e ilegal de vida silvestre resultó en un Plan de Acción Trinacional.¹³⁰²

El Comité Técnico de CITES está integrado por el punto focal de CITES en cada país. En la 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.¹³⁰³

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 temas tratados 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.¹³⁰⁴

Como resultado de este taller se logró una síntesis de información sobre la aplicación de CITES, que incluyó las autoridades administrativas y científicas de CITES país por país, los problemas, medidas y lineamiento nacionales, binacionales o trinacionales en caso de que existieran. 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 a cargo de la Autoridad de Sanidad Agropecuaria, el control aduanero

1302 *Informe Regional de los países de Centroamérica ante el Comité Permanente de la CITES (enero 2002-marzo 2003)*, Ginebra, 22-26 abril de 2003.

1303 Memoria de Reunión de Comité Técnico CITES de CCAD, 25 y 26 de mayo, 2004.

1304 Ver: http://ccad.ws/documentos/cites_honduras

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) que 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 el artículo 97 constitucional.¹³⁰⁵ Cabe señalar que Guatemala no cuenta con cual Ley de Fauna, no obstante se encuentra pendiente de discusión en el Congreso su adopción.

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.¹³⁰⁶

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.¹³⁰⁷

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

1305 Presentación de Pérez, A.N., *Legislación Ambiental de Guatemala referente a Convenio CITES*, mayo 2004.

1306 Presentación realizada por Chinchilla, M.A., *Legislación Ambiental de Honduras referente al Convenio CITES*, mayo 2004.

1307 Presentación realizada por Rocha, M., *Legislación Ambiental de Nicaragua referente al Convenio CITES*, mayo 2004.

Universidades Estatales y ONGs. 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 Zoológicos 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 tráfico 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 de la 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 en 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 ONGs 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 y 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 capacitar 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,¹³⁰⁸ el proyecto ya ha rendido frutos gracias a la unión entre organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los gobiernos, organismos

1308 Ministro de Medio Ambiente y Energía de Costa Rica y Presidente Pro-Témpore de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), 2002.

de cooperación regional y organizaciones de desarrollo internacionales; ello propició un consentimiento político, lo que permite la ejecución de acciones, bajo la premisa de participación 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.¹³⁰⁹

14.2 Humedales de Centroamérica

La región posee una superficie de aproximadamente 40.000 kilómetros cuadrados de humedales, en donde se localizan 40 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,¹³¹⁰ con el objetivo de 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 vetas llamativos a la vista del ser humano. Esto desencadenó una euforia de artesanos e industriales para adquirir

1309 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.

1310 Aprobado por Resolución VII. 26, VII Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención Ramsar, Costa Rica, 1999.

esta madera para la fabricación de muebles de finos acabados y artesanías de gran aceptación en los mercados internacionales.

Lo apetecido de su madera y sus altos precios promovieron una extracción extralimitada de la especie *Swietenia macrophylla* Wild, hasta lograr casi la 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 XII 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.¹³¹¹ 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 hizo efectivo un año después, teniendo en cuenta la propuesta que hiciera Guatemala al respecto, con el fin de estipular un lapso 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.

No obstante, de datos obtenidos sobre estudios realizados, se estima 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; lo que equivale a la pérdida de 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 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.

¹³¹¹ En este momento ostentaba la presidencia protémpore de la CCAD.

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.¹³¹²

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 de 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.

Consideraciones Finales

El Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, constituye un importante avance para la conservación de la biodiversidad, puesto que actualmente, el crecimiento acelerado de la población y los esquemas de producción y consumo han conllevado a la extinción de diversas especies silvestres, objeto del comercio internacional para satisfacer no solo necesidad básicas y de consumo, sino sobre todo para satisfacer caprichos ornamentales, en detrimento de los recursos naturales.

El comercio ilegal de especies amenazadas es un problema actual que requiere ser atendido de manera urgente, sobre todo en países que no cuentan con una legislación efectiva que sancione de manera eficaz éstos actos ilícitos.

Sin duda, para cumplir con los objetivos planteados en CITES, es preciso la cooperación internacional para tener un estricto control en la exportación, importación y

1312 Ver McNeely, J., *Invasores en Mesoamérica y el Caribe*, UICN, 2002. p.11.

reexportación en el comercio internacional de especies de flora y fauna silvestres, solo con ello será posible evitar que siga creciendo la lista de especies en peligro de extinción o ya extintas, cuya pérdida es irrecuperable en detrimento de la biodiversidad que alberga nuestro planeta.

Síntesis

El lector, en este capítulo, ha estudiado los aspectos básicos y fundamentales de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Se ha analizado la importancia de su adopción, así como la función que desempeña cada uno de los órganos establecidos en la Convención para lograr una efectiva aplicación.

El lector ha estudiado la manera en que son ordenadas y organizadas las especies para su protección dentro del comercio internacional; así como los diversos grupos de trabajo que se encargan de atender de manera directa la problemática respecto a las especies silvestres.

Se ha analizado de igual modo, las obligaciones de las Partes, así como los convenios ambientales afines.

En el marco centroamericano, se ha tenido conocimiento de la estructura administrativa establecida para la aplicación del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), para con ello lograr su adecuada implementación y conseguir los objetivos establecidos.

Editores y colaboradores

Editores

Grethel Aguilar Rojas

Abogada costarricense Licenciada en Derecho con estudios en derecho internacional. Doctora en derecho Ambiental de la Universidad de Alicante España. Ha laborado como asesora de diversos organismos internacionales y gobiernos en materia de políticas de desarrollo sostenible y derecho ambiental. En la actualidad se desempeña como directora para Mesoamerica de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

Alejandro Iza

Abogado graduado en la Universidad de Buenos Aires. Master of Laws, University of London. Doctor en Derecho. Especialista en Derecho Ambiental internacional. Director del Centro de Derecho Ambiental de la UICN y Jefe del Programa de Derecho Ambiental de la UICN.

Colaboradores

- Daniel Aguilar
- Carlos A. Alfaro
- Carla Amador
- María Rosa Castro
- Eduardo Chacón
- Ronny Durán
- Lariza Guevara
- Viviana Gutiérrez
- Xenia Herrera
- Celina Izaguirre
- Ingrid Jiménez
- Jorge Jiménez
- Heileen Montiel
- Ivannia Mora
- Mauricio Murillo
- Diego Núñez
- Jose L. Obando
- Beatriz Peralta
- Germán Ignacio Pochet
- Shirley Sánchez
- Gloria Solano
- Juan Antonio Solano
- Cinzia Viquez

Estas abogadas y abogados graduados de la Maestría en Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, estuvieron a cargo de la preparación de la primera versión de los capítulos de la obra “Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica”, en la cual se basa el presente libro.

Mario Peña Chacón

Abogado costarricense, Máster en Legislación Ambiental de la Universidad para la Cooperación Internacional. Profesor universitario de Derecho Ambiental de maestría de la Universidad de Costa Rica y Universidad Tecnológica Centroamericana de Honduras. Vicepresidente de la Asociación Costarricense de Derecho Ambiental (ACDA) y miembro fundador de la Academia Costarricense Derecho Ambiental (ADA). Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN.

Rocío Meza Suárez

Abogada peruana graduada en la Universidad Católica de Perú. Máster en Derecho y Política Ambiental de la Universidad de Kent, Reino Unido. Candidata a doctoranda de la Universidad de Giessen, Alemania y practicante del Centro de Derecho Ambiental de la UICN.

Rosalía Ibarra Sarlat

Abogada mexicana graduada en la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctoranda en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante, España y practicante del Centro de Derecho Ambiental de la UICN.

Bibliografía

Capítulo I:

Introducción al Derecho Ambiental

Libros

- Alzamora Valdez, M., *Los Derechos Humanos y su Protección*, EDDILI, Lima, 1977.
- Anderson, Mandeler, Tarlock, *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., *Daño, Responsabilidad y Reparación del Medio Ambiente*, Editorial Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, 2006.
- 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.
- Valls, M, *Manual de Derecho Ambiental*, Ugerman Editor, Buenos Aires, Argentina, 2001.
- Weinberg, M., *The Bahá'í World, Bahá'í Publishing Committee*, 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.
- Bocken, H. , Ryckbost, D. *Borrador del Decreto de Política Ambiental*, Kluwer Law International, Londres, The Hague, Boston, 1996.
- Cafferatta, N., “El principio de prevención en el derecho ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, número 0, , Editorial Lexis Nexis – Instituto de Derecho por un Planeta Verde Argentina, noviembre 2004.
- Cafferatta, N., “Derechos Humanos y Derecho Ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, número 0, Editorial Lexis Nexis – Instituto de Derecho por un Planeta Verde Argentina, noviembre 2004.
- “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, noviembre-diciembre, 1997.
- Peña Chacón, M, “Derechos Humanos y Medio Ambiente”, *Revista Direito Ambiental* número 39, año 10, Brasil, noviembre 2005.
- Peña Chacón, M., “La Transversalidad del Derecho Ambiental y su Influencia sobre el Instituto de la Propiedad y otros Derechos Reales”, *Revista Jurídica Lex Difusión y Análisis*, año VII, número 96, Edición Especial de Octavo Aniversario, México, junio 2003.
- 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.
- Rodríguez Rescia, Víctor, “El derecho al medio ambiente en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos: En busca de la implementación de una estrategia de litigio regional”, accesible a través de la red Internet en la siguiente dirección: www.elaw.org/resources/
- 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.

-
- Santander Mejía, E, “Instituciones de Derecho Ambiental”, Ecoe Ediciones, Bogotá, 2002.
 - 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>
- <http://www.elaw.org/resources/>

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 procesos 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.
- Peña Chacón, M., *Gestión Integrada del Recurso Hídrico en la Legislación Costarricense*, Editorial Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, 2008.
- Peña Chacón, M., *La exigibilidad judicial directa del Derecho Internacional Ambiental*, Revista Jurídica Lex difusión y análisis, año VII, número 94, México, abril 2003.
- 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.
- Peña Chacón, M. *Daño, Responsabilidad y Reparación del Medio Ambiente*, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José, Costa Rica, 2006.
- 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

- Cafferatta, N., “Daño Ambiental Jurisprudencia”, en *Revista Jurídica La Ley*. Año LXIII, número 131, Buenos Aires, 2003.
- Cafferatta, N., “La prueba del daño ambiental”, publicada en *Revista Brasileira de Direito Ambiental*, enero / marzo 2005, Editora Fiuza, Vol. 01 – año 1, 2005.
- Cafferatta, N., “*Daño Ambiental, Régimen Legal*”, Ponencia elaborada con motivo de las II Jornadas Provinciales y I Latinoamericanas sobre Medio Ambiente, 13, 14 y 15 de Mayo 2004, Salta – Argentina, 2004.
- 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 Zealand. A Juridical Analysis of Policy Plan and Rule Making under the RMA”, *Journal of Environmental Law*, no. 5, New Zealand, 2001.
- Peña Chacón, M., “Legitimación Procesal en el Derecho Ambiental”, en *Revista de Direito Ambiental*, año 8, , número 29, Brasil, enero-marzo 2003.
- Peña Chacón, M., “La Jurisdicción Ambiental en el nuevo Código Procesal General de Costa Rica”, *Revista Electrónica de Derecho Ambiental “Medio Ambiente & Derecho”* Universidad de Sevilla, España, www.cica.es/aliens/gimadus/, diciembre 2002.
- 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.millenniumassesstment.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., *Evaluación 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., *El A 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., El A 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*.
- Aguilar, G., *Manual de Participación Pública de la serie Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica*, de la Unión Mundial para la Naturaleza, San José, 2004.
- Astorga, A., *Duodécimo Informe sobre el estado de la Nación en desarrollo humano sostenible, Los 10 años de la Setena: Evaluación de desempeño y perspectivas futuras*, Programa Estado de la Nación, 2006.
- Astorga Gättgens, A., “*Estudio Comparativo de los sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica*”, CCAD/UICN, San José, 2006.
- 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

Belice

- Ley No. 22 de 1992, Environmental Protection Act.
- Environmental Impact Assessment Regulations, No. 107 de 1995.

Costa Rica

- Reglamento sobre Procedimientos de Evaluación del Impacto Ambiental , Decreto No. 31849-MINAE-MOPT-MAG-MEIC.
- 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.

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.

Guatemala

- Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, Acuerdo Gubernativo N° 431-2007 del 17 de septiembre de 2007.
- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente Decreto 68-86, del 28 de noviembre de 1986.

Honduras

- Ley General del Ambiente, Decreto No. 104-93.
- Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Nicaragua

- Decreto Ejecutivo número 76-2006 publicado en La Gaceta número 248 del 22 de diciembre de 2006 denominado "Sistema de Evaluación Ambiental".
- Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Ley No. 217.
- Decreto Ejecutivo No. 9-96 Reglamento de la 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.

Belice

- Environmental Protection Act, Ley No. 22 de 1992.
- Environmental Impact Assessment Regulations, Statutory Instrument No. 107 of 1995.
- *Environmental Impact Assessment (Amendment) Regulations*, Statutory Instrument No.24 of 2007.

Panamá

- Ley General del Ambiente, No. 41 del 1 de julio del 1998.
- Decreto Ejecutivo número 209 “Por el cual se reglamenta el Capítulo II del Título IV de la Ley 41 del 1 de julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá.

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/es>
- <http://www.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
<http://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.
- Cabrera Medaglia, J., Manual de Legislación Ambiental Costarricense, Editorial Jurídica Continental, San José, Costa Rica, 2006.
- 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), Informe 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 traditional ecological knowledge: intellectual property rights and community knowledge databes in India. Intellectual Property

Aspects of Ethnobiology, Perspectives on Intellectual Property, vol. 6, Sweet and Maxwell, London, 1999.

- Dutfeld, G., Intellectual Property Rights and Biodiversity. Seeds and Plant Varieties, World Conservation Union, IUCN, Earthscan Publications Ltd., London, 2000.
- Farnsworth, N., The Napralert database 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-Saharan Africa and Latin America, Environment and Multilateral Diplomacy Series, The United Nations University and the International Centre for Trade and Development, Geneva, 2000.
- Peña Chacón, M., Gestión Integrada del Recurso Hídrico en la Legislación Costarricense, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José, 2008.
- Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad del Convenio sobre la Diversidad Biológica.
- Shelton, D., Fair Play, Fair Pay: Preserving Traditional 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, Effectiveness Multilateral Environmental Agreements, University of Finland, 1995.
- Unión Mundial para la Naturaleza, Glowka Lyle et al., 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 themes in intellectual property and the environment", 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 and lessons from 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 N° 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 N° 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 La Gaceta Diario Oficial 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>
- <http://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.
- Embid Irujo, A., “Derecho al Agua”, Editorial Thomson Aranzadi, Navarra, España, 2006.
- 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.
- Peña Chacón, M., *Gestión Integrada del Recurso Hídrico en la Legislación Costarricense*, Editorial Investigaciones Jurídicas S.A., San José, Costa Rica, 2008.
- 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.
- Ballesteros, 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 Johannesburgo", *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 Johannesburgo”, *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.
- Nespór, 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.
- Peña Chacón, M “Derecho Humano al agua”, en Revista Electrónica de Derecho Ambiental “Medio Ambiente & Derecho”, Universidad de Sevilla, número 16, setiembre 2007, España, www.cica.es/aliens/gimadus/
- Peña Chacón, M, “Gestión Integrada del Recurso Hídrico en la nueva Ley del Recurso Hídrico de Costa Rica”, Revista Lex Difusión y Análisis, año XI, número 131, México, mayo 2006.
- Peña Chacón, M., “La tutela jurídica de los ecosistemas de humedal”, en Revista Electrónica de Derecho Ambiental “Medio Ambiente & Derecho”, Universidad de Sevilla, número 16, setiembre 2007, España, www.cica.es/aliens/gimadus/
- Peña Chacón, M., “Manual de regulaciones jurídicas para el aprovechamiento de las aguas subterráneas”: en Revista Lex Difusión y Análisis, año XI, número 142, México, abril 2007.
- Peña Chacón, M., “El nuevo canon ambientalmente ajustado por concepto de aprovechamiento de aguas” en Revista Lex Difusión y Análisis, año IX, número 115, México, enero 2005.
- Peña Chacón, M., “El nuevo canon ambiental por vertidos” Revista Electrónica de Derecho Ambiental “Medio Ambiente & Derecho”, Universidad de Sevilla, número 10, enero 2004, España, www.cica.es/aliens/gimadus/
- 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 Johannesburgo”, *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.
- *Programa 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.
- Segundo Informe sobre Desarrollo Humano Sostenible en Centroamérica y Panamá, 2003.
- *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*, Séptima 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

- *PARLAGEN, 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, *IUCN 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.
- 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 sustancias 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 patrimonio 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 Meteorológico 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., *Transboundary 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 response strategies, World Meteorological Organization/ United Nations Environment Program, Intergovernmental 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.
- Aguilar, J., *Conflictos, Intereses y desafíos en el manejo sostenible del Medio Ambiente en Honduras*, UNDP, 2003.
- 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.
- Cortinas, C., “*Marco Lógico para determinar los aspectos a cubrir en la legislación de residuos*” de la Dra. Cristina Cortinas de Nava, página 04, accesible en: www.cristinacortinas.com .
- *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 Environmental 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 las 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.
- Aguilar, G, “Participación Pública y Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica, en *Evaluación de Impacto Ambiental para Centroamérica, La Serie*, Tomo 5, 2005.
- 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.
- Cajiao, V, *Los espacios de participación ciudadana en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental, el caso de Costa Rica*, Tesis de grado para optar por el título de Máster en Políticas, legislación y gestión ambiental en Centroamérica, Managua, Nicaragua, Universidad Paulo Freire, julio 2003.
- Chirino Sánchez, A., *Ley Modelo sobre 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 Río 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 de los 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 Nueva 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.sdnnc.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.sdnnc.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.
- Cabrera, J., *Manual de Legislación Ambiental Costarricense*, Editorial Jurídica Continental, primera edición, 2006.
- 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.
- Peña Chacón, M., *El régimen económico y jurídico de los servicios ambientales*, Revista Lex difusión y Análisis, Año VIII, número especial por mes cien, México, octubre 2003.
- 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/e/e/conferencia3/articulo12.htm>
- Castro Salazar, R., *De pioneros a líderes*, 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

- Cabrera Medaglia, J., *El Capítulo Ambiental del TLC*, artículo de opinión publicado en el Periódico La Nación del 16 de julio de 2006.
- Govaere, V., *Sistemas Internacionales de Comercio GATT-OMC*, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 2000.
- Matul, D., *Los compromisos en materia ambiental del DR-CAFTA y su comparación con las capacidades del sector ambiental*, artículo sin publicar, 2007.
- 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*, Perspectivas 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>



**Unión Internacional para la
Conservación de la Naturaleza (UICN)
Oficina Regional para Mesoamérica**

Apdo. Postal 146-2150
Moravia, Costa Rica
Tel: (506) 2241 0101 Fax: (506) 2240 9934
mesoamerica@iucn.org
www.iucn.org/mesoamerica

**Programa de Derecho Ambiental de la UICN
Centro de Derecho Ambiental**

Godesberger Allee 108-112
53175 Bonn
Alemania
Tel.: ++49.228.2692 231 Fax: ++49.228.2692 250
elcsecretariat@iucn.org
www.iucn.org/law