

**EL IMPACTO DE LAS DECLARACIONES DE RÍO
Y ESTOCOLMO SOBRE LA LEGISLACIÓN Y LAS
POLÍTICAS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA**

Lic. Jorge A. Cabrera Medaglia
Abogado costarricense

SUMARIO:

- I. Introducción
- II. Breve análisis de las Cumbres de Estocolmo y Río: los retos y las respuestas
 - A) La Cumbre de Estocolmo
 - B) Los Resultados
 - C) El Proceso de Río
 - D) Río y Estocolmo: una pequeña comparación
- III. Desarrollos institucionales, legales y de política en el período de Río y Estocolmo
 - A) Cambios institucionales importantes realizados después de Río
 - B) Constituciones Políticas: Incorporación del Derecho a un medio ambiente o protección a la naturaleza en las constituciones
- IV. Principales cambios en la gestión, derecho y política ambiental desde Estocolmo hasta Río
 - A) La participación ciudadana y el papel del sector privado
 - B) Integración ambiente-comercio y consolidación de la variable ambiental en los procesos regionales de integración
 - C) Incorporación del tema ambiental en los planes de desarrollo y en las agendas políticas
 - D) El problema ambiental como problema de políticas públicas
 - E) Nuevos retos y sus respuestas en temas de contaminación, manejo de desechos sólidos, líquidos, desechos peligrosos. Uso de instrumentos económicos como complemento a los esquemas de comando y control
 - F) Nueva normatividad e institucionalidad ambiental

Conclusión

Bibliografía

I. INTRODUCCIÓN

Dos de las Cumbres Internacionales más significativas desde el punto de vista de la conservación del ambiente han marcado hitos importantes y representan un punto de partida para el análisis de políticas, instituciones, leyes y el estado de los recursos naturales y el ambiente. Se trata de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972 y la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo, efectuada en Río de Janeiro en 1992. Ambas Cumbres, las cuales presentan diferencias relevantes, reunieron un impresionante número de Jefes de Estado y Dignatarios y concluyeron con acuerdos, declaraciones y planes de acción dirigidos a la protección del medio y a afianzar el concepto de desarrollo sostenible.

Este trabajo pretende describir los principales tópicos tratados en ambas Cumbres y los desafíos de política e institucionalidad que ellos trajeron consigo. Posteriormente, se hará un recuento de los más importantes cambios en los ordenamientos jurídicos y políticas ambientales a raíz de cada una de ellas. Se señalarán los acontecimientos que en América Latina y el Caribe (ALC) han venido a influir en los nuevos enfoques e instrumentos utilizados para alcanzar la sostenibilidad. Luego se presentarán los avances más representativos entre las Cumbres de Estocolmo y Río.

II. BREVE ANÁLISIS DE LAS CUMBRES DE ESTOCOLMO Y RÍO: LOS RETOS Y LAS RESPUESTAS

A) La Cumbre de Estocolmo

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, constituyó la primer gran Cumbre dedicada a lidiar con los problemas ambientales más importantes en ese momento y para muchos genera además el inicio del derecho internacional ambiental, el cual a su vez ha marcado una pauta importante en la construcción de leyes, políticas e instituciones nacionales en cada uno de los países de América Latina y el Caribe como se mostrará a lo largo de este trabajo.

Se ha afirmado que desde el punto de vista político la Cumbre de Estocolmo fue más que un punto de partida, un punto de enfoque, debido a la existencia de esfuerzos ambientales anteriores por parte de

agencias de Naciones Unidas como la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la UNESCO, entre otras. Igualmente, la Comisión de Naciones Unidas para Europa, otras entidades regionales, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la entonces Comunidad Económica y otras agencias se mostraron activas en el campo de la protección del ambiente. Por otra parte en algunos países desarrollados se habían dado pasos en esa dirección. Por ejemplo, Estados Unidos había establecido el Consejo de Calidad Ambiental a través de su famosa Acta de Protección Ambiental (conocida por sus siglas en inglés como NEPA). Algo similar había ocurrido en Reino Unido con la Comisión de Contaminación Ambiental, en Canadá con el Departamento de Ambiente y en Suecia con el Consejo Protección del Ambiente, todos los cuales precedieron a la Conferencia de Estocolmo. Desde la óptica de la legislación ambiental en países desarrollados solamente cuatro leyes ambientales importantes fueron emitidas entre 1956-60; 10 entre 1961-65, 18 entre 1966-70 y 35 entre 1971 y 75 (OECD; 1979).

En el caso de los países en desarrollo, especialmente en ALC, la situación se presenta radicalmente diferente, pues para estos Estocolmo representa –en general– un importante punto de partida de la institucionalidad y legalidad ambientales y conlleva la gradual incorporación de las consideraciones de orden ambiental en los países individualmente considerados y en las diferentes estructuras regionales. Más adelante, se respalda esta afirmación con un análisis histórico de la evolución de los marcos legales, institucionales y las políticas públicas en ALC.

La Conferencia fue convenida en diciembre de 1968 mediante una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas y fundamentalmente obedeció a un llamado de países industrializados y a los problemas ambientales que existían en ese momento, algunos de ellos relacionados con la contaminación ambiental.

B) Los resultados

La Conferencia de Estocolmo tuvo dos importantes resultados: la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, un conjunto de principios y postulados no vinculantes, pero los cuales causaron un impacto importante en cuanto a su efecto concientizador y propulsor de modificaciones e instituciones en ALC; y el Plan de Acción para el Ambiente Humano, 109 recomendaciones específicas sobre puntos

concretos de acción. Ambas fueron adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas por medio de la Resolución 2994 del 15 de diciembre de 1972.

La Declaración contiene 26 principios, estableciendo, entre otras cosas, lo siguiente:

- El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna. Primer intento de vincular los derechos humanos y el ambiente e inicio del enfoque antropocéntrico de la conservación del ambiente.
- Los recursos naturales deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras (equidad inter e intrageneraciones).
- Los recursos no renovables deben emplearse de forma tal que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que la humanidad comparta los beneficios de tal empleo.
- Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas.
- Debe impedirse la contaminación de los mares.
- El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable.
- Se reafirma la importancia de la asistencia financiera y tecnológica
- Se menciona la importancia de la estabilidad de precios y la obtención de ingresos por materias primas para la ordenación del medio.
- Las medidas ambientales de los Estados no deben menoscabar el crecimiento de los países en desarrollo u obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida.
- Se cita a la planificación como instrumento para conciliar el desarrollo y la protección del ambiente.
- La aplicación de políticas demográficas que respeten los derechos humanos con la aprobación de los gobiernos interesados.
- Se solicita confiar a instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar y controlar la utilización de los recursos ambientales.
- Se estipula el papel indispensable de la educación ambiental
- Se busca el fomento a la investigación y desarrollo científico especialmente en países en desarrollo.
- Se establece el Derecho Soberano de los Estados para “explotar” sus recursos naturales de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y la obligación de asegurar que las actividades bajo su control o jurisdicción no perjudiquen otros Estados o zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional.

- La cooperación en materia de indemnización a las víctimas de contaminación y otros daños ambientales.
- La cooperación entre los Estados y las organizaciones internacionales para reducir, eliminar o evitar los efectos perjudiciales para el medio.
- Se pretende que se consideren las diferencias de valores y por tanto se afirma que las normas que son válidas para un Estado, pueden no serlo para otros, especialmente por su alto costo social.
- Se menciona la conveniencia de librar al hombre de los efectos de las armas nucleares.

Los principales retos planteados por los principios podemos considerarlos los siguientes:

- El vínculo de la protección del ambiente con los derechos humanos (principio 1).
- Se establecen lineamientos para la salvaguarda de los recursos de la tierra para beneficios de las presentes y futuras generaciones (principios 2, 3 y 5).
- Se determinan amenazas específicas en ciertas áreas como vida silvestre, sustancias tóxicas, mares, entre otros. (principios 6 y 7)
- Se reconoce el vínculo entre desarrollo y protección del ambiente, así como las necesidades especiales de los países en desarrollo (principios 8 al 16 y 23).
- Se reconocen algunos instrumentos tales como la planificación ambiental, lo cual incluye herramientas como planes de acción. (principios 13 al 15).
- Se destaca la necesidad de crear autoridades ambientales (principio 17) y con ello se inicia el camino hacia gestión ambiental mucho más coherente; así como el papel de la educación (principio 18), la investigación y la ciencia (principios 18 y 20) y la cooperación internacional (principios 22, 24 y 25).

Como se observa existen importantes mandatos conducentes a la protección de los recursos naturales, la asistencia financiera, la transferencia de tecnología, la planificación, el sistema de intercambio, la puesta en el centro del sistema al ser humano, a la educación, la investigación y el desarrollo, a la cooperación internacional, así como otros tópicos de relevancia diferente tales como el apartheid, los territorios bajo opresión.

El segundo componente importante estuvo constituido por el Plan de Acción, el cual contempló más de 100 recomendaciones en tres categorías relativas a la evaluación ambiental, el manejo ambiental y medidas de apoyo. En total 109 recomendaciones que en su momento también fueron evaluadas en cuanto a los términos de su cumplimiento (ver UNEP 1978). A pesar de su relevancia, es difícil considerar que el Plan de Acción haya tenido la difusión e impacto que tendría su predecesora en 1992: la Agenda 21 como indicaremos un poco más adelante.

Posteriormente, varios Convenios Internacionales como la Convención para el Comercio de Especies de Flora y Fauna Amenazadas (1973), conocida como, CITES fueron subsecuentemente firmadas, y se sentaron las bases de otros acuerdos para proteger la diversidad biológica, especialmente los recursos genéticos. En algunos casos como CITES existió una recomendación concreta en el Plan de Acción para proceder a su firma (Sand, 1995).

Igualmente, se dio inicio a las labores del Programa de las Naciones Unidas sobre Ambiente (PNUMA o UNEP por sus siglas en inglés) con sede en Nairobi. Este Programa ha sido responsable de un sinnúmero de acciones, incluyendo el Programa de Mares Regionales, la administración de más de 30 tratados regionales y de importantes tratados globales, como los relativos al ozono, el tráfico de desechos peligrosos, entre otros. Otros importantes acuerdos internacionales fueron convenidos en el seno de las Naciones Unidas aunque fuera de el campo de acción del PNUMA. Asimismo, múltiples organizaciones no gubernamentales y entidades regionales comenzaron a establecer consideraciones ambientales, tales como la Comunidad Europea, la Comisión Económica para Europa, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (a través de la creación de su Comité Ambiental), el Comité o Grupo sobre medidas ambientales y comercio internacional del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); bancos regionales y multilaterales comienzan a exigir estudios de impacto ambiental para proyectos específicos.

Otros acontecimientos merecen ser señalados. Primero la aprobación mediante Resolución 37-7 de la Asamblea General de Naciones Unidas el 28 de Octubre del 1982, de la Carta Mundial de la Naturaleza en la cual se esbozan los principios del desarrollo sostenible. Posteriormente en 1986, se emite la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo adoptada mediante la Resolución No 41-128 de la Asamblea General de Naciones Unidas. En 1987 se publica el Informe Brundtland,

producto del trabajo de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo establecida en 1983, mediante resolución de las Naciones Unidas, la cual acentúa el paradigma del desarrollo sostenible y en ese mismo año la Asamblea General adoptó la Resolución sobre “Perspectivas ambientales para el año 2000 y en adelante”.

C) El proceso de Río

La reunión celebrada en Río de Janeiro del 2 al 14 de junio, implicó un importante hito en el derecho internacional y las políticas dirigidas hacia la sostenibilidad. Algunos han afirmado que “No puede decirse que cambiará en forma radical e inmediata el comportamiento de los pueblos o de los gobiernos en sus prácticas de producción y consumo de bienes y preservación de la naturaleza, a pesar de la movilización sin antecedentes que significó. Ninguna Conferencia Diplomática podría tener ese efecto, aunque se realice en el ámbito de Jefes de Estado y de Gobierno como fue en el caso.

Tampoco puede decirse que fue un fracaso lamentable que solo sirvió para hacer declaraciones sin un contenido vinculante, formuladas con el objeto de asegurar que todo siguiera igual que antes” (Estrada, 1993).

Sin embargo, como señala más adelante el mismo autor “Es probable que en esto resida una de las más significativas secuelas de la Conferencia: en todo el mundo se revaloraron los puntos de vista preservacionistas y el público tomó conciencia de situaciones en las que había vivido con indiferencia... No se trató de una reunión científica sobre ecología...; fue una reunión política con fuerte contenido económico, donde se discutieron no solamente las formas y métodos para preservar el medio ambiente sino los criterios para asegurar la participación de todos los pueblos en los beneficios que racionalmente pueden obtenerse de los recursos naturales” (Estrada, 1993).

El 20 aniversario de la Declaración de Estocolmo y el 10 de la Carta Mundial de la Naturaleza, a la par del Informe de la Comisión Brundtland denominado “Nuestro Futuro Común” en 1987, constituyeron pasos y antecedentes importantes para la Cumbre y afianzaron el concepto de Desarrollo Sostenible. Otros hechos como la creación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, sirvieron de fundamento para que la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la

Resolución 44-228 convocará a la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la cual contó con la asistencia de aproximadamente 112 Jefes de Estado. En el ámbito latinoamericano, los gobiernos fijaron sus posiciones en diferentes documentos, tales como la Plataforma de Tlatelolco en febrero de 1991, Manos en 1992 y Canela en ese mismo año.

De la Conferencia salieron los siguientes documentos jurídicamente vinculantes:

- La Convención sobre la Diversidad Biológica
- El Convenio Marco de Cambio Climático

Igualmente se resultaron de la Cumbre otros tres instrumentos:

- La Declaración Sin Fuerza Jurídica Vinculante sobre la Conservación de los Bosques
- La Agenda 21, y
- La Declaración de Principios de Río.

Los dos primeros constituyen tratados internacionales cuyos efectos se discutirán un poco más adelante. La Declaración sobre los Bosques se analizará al tratar el tema forestal y especialmente las repercusiones políticas del proceso que continuó y los posibles impactos en el estado del recurso forestal. Por ello, haremos énfasis en los dos últimos instrumentos.

La Agenda 21 constituye un documento jurídicamente no vinculante sobre los programas y acciones que debía realizar la comunidad internacional en un variado conjunto de campos.

Por su parte, la Declaración de Río con un marcado tono antropocéntrico, establece que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones ambientales, lo cual repite en esencia, lo establecido en la Declaración de Estocolmo. Igualmente se reitera el derecho soberano a explotar los recursos naturales, solo que esta vez se agrega el calificativo de conformidad “con las políticas ambientales y de desarrollo”, a tono con el énfasis hacia el desarrollo que adquirió la Declaración, debido a las presiones de los países no industrializados. Se recogen asimismo otros principios tales como:

- La equidad inter e intrageneraciones.
- La integración de la variable ambiental en el proceso de desarrollo (principio de integración).
- La erradicación de la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible.

- Las responsabilidades comunes pero diferenciadas, especialmente la contribución de los países desarrollados a ciertos problemas ambientales (cambio climático, deterioro del ozono).
- La reducción de prácticas de producción y consumo insostenible y la necesidad de políticas demográficas apropiadas.
- La cooperación para la investigación y la transferencia de tecnología.
- La participación y el acceso a la información ambiental.
- La necesidad de legislación eficaz para la protección del medio.
- El desarrollo de legislación para la responsabilidad e indemnización por daños ambientales.
- La necesidad de evitar tomar medidas comerciales unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de las fronteras del país importador, es decir la condena las restricciones basadas en los procesos y métodos de producción.
- La cooperación para desalentar o evitar la reubicación y transferencia de actividades y sustancias que causen degradación ambiental o riesgos a la salud.
- El principio de “quien contamina paga” y la preferencia por el uso de instrumentos económicos.
- El principio de precaución.
- El papel de las evaluaciones de impacto ambiental.
- La notificación e intercambio de información sobre actividades que afecten a otros Estados y la celebración de consultas.
- El papel de las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas.
- La condena a la guerra como enemiga del desarrollo sostenible y el vínculo entre la paz, el desarrollo y la protección del ambiente.

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó cinco resoluciones de seguimiento de la Cumbre de Río: establecer un Comité de Negociaciones para laborar una convención sobre sequía y desertificación, llevar a cabo una conferencia global sobre desarrollo sostenible de pequeños Estados insulares, tomar nota del reporte de la Cumbre, adoptar la Declaración de Río y los Principios Forestales para establecer instituciones y arreglos para dar seguimiento a Río, incluyendo la creación de la Comisión de Desarrollo Sostenible, y realizar una conferencia sobre stocks de peces migratorios. Diversos tratados internacionales fueron negociados con posterioridad incorporando los principios emergentes de Río, tales como quien contamina paga, el principio de precaución, los estudios de impacto ambiental, etc. Igualmente importantes desarrollos se produjeron, por ejemplo, en el seno de la Unión Europea con la implementación de sus planes ambientales y en la Corte Internacional de Justicia.

Como indicamos, producto de esta reunión se creó la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas con el fin de vigilar el cumplimiento de los preceptos de la Agenda 21 y se encargó GEF (Fondo Global Ambiental creado un poco antes) el financiamiento de proyectos y actividades –en ese entonces– en cuatro áreas prioritarias.

D) Río y Estocolmo: una pequeña comparación

Sin pretender ser exhaustivos las principales diferencias entre ambas Cumbres se deducen de la lectura de algunos de los más relevantes resultados de éstas, los cuales a su vez tienen implicaciones de política para los desarrollos en ALC:

1. La Cumbre de Estocolmo, se centró en aspectos relacionados con la protección del ambiente, más que con aquellos relativos al desarrollo, por ello el concepto de desarrollo sostenible y el énfasis en el desarrollo de la Cumbre de la Tierra son algunos acontecimientos que deben resaltarse. Por ejemplo, algunos de los principios de ambas Declaraciones, como el referente a la soberanía, son formulados de manera idéntica, excepto por la adición de la frase del “desarrollo”. La mención expresa del tema de la pobreza, etc. también constituye un hecho de resaltar.
2. La Declaración de Río abarca aspectos mucho más generales y a la vez se esfuerza en tratar tópicos vinculados con los principios ambientales, como “quien contamina”, el “principio de integración” de la variable ambiental en el desarrollo, el uso de instrumentos económicos, el “principio de precaución”, “quien usa paga”, las responsabilidades comunes pero diferenciadas, el derecho a la información y a participar en las evaluaciones de impacto ambiental, entre otros.
3. La vinculación entre el sistema de comercio y el desarrollo sostenible se hace patente en Río, a la vez que se reitera la inconveniencia de utilizar medidas comerciales unilaterales para hacer frente a problemas ambientales.
4. Se agregan otros tópicos importantes como el derecho a la información y la participación, el papel de ciertos sectores como las mujeres, los jóvenes y las poblaciones indígenas.

5. Otros temas resultan repetidos producto de la continuidad de las discusiones en la materia, y de la ausencia de avances importantes, tales como la responsabilidad por daño ambiental, la cooperación entre los Estados, la necesidad de procurar transferencia de tecnología y los desechos y actividades peligrosas.
6. En términos generales podemos afirmar que Río responde al concepto de desarrollo sostenible, a la necesidad de integrar el derecho al desarrollo y la protección del ambiente, a las relaciones entre el sistema de comercio y la protección ambiental, al reconocimiento del papel de nuevos grupos emergentes, a la determinación de principios generales e instrumentos jurídicos, al uso de instrumentos de naturaleza económica, entre otros.
7. Los Tratados internacionales negociados tuvieron a la vez dos relevantes impactos: poner sobre la agenda de discusión y otorgarle un tinte político a la conservación de la biodiversidad y a la necesidad de distribuir los beneficios derivados de su utilización; y considerar la necesidad de analizar instituciones económicas y mecanismos de flexibilidad en el caso del Convenio Marco de Cambio Climático, mediante las provisiones de la llamada implementación conjunta.
8. Los instrumentos no vinculantes sirvieron de llamada de atención para la discusión y debate internacional de un tema de gran relevancia: la conservación de los bosques y mostraron lo polarizado del debate internacional en torno al tema, pero sirvieron para otorgar mayor relevancia a uno de los aspectos ambientales más significativos: la conservación del bosque, el problema de la deforestación y la pérdida de hábitat. Lo mismo puede afirmarse de la Agenda 21.

En definitiva, de Río tenemos un conjunto de importantes consecuencias de orden político, institucional, jurídico y ambiental, tales como:

- Las derivadas de los Tratados Internacionales vinculantes a las cuales haremos referencia con posterioridad.
- El proceso político, técnico y científico que precedió a la imposibilidad de llegar a un acuerdo jurídicamente vinculante sobre el tema de los bosques y de la ordenación forestal sostenible
- La recepción en normas nacionales y su eventual aplicación de importantes principios de Río, tales como “quien contamina paga”,

el “principio de precaución”; las evaluaciones de impacto ambiental, el uso de instrumentos económicos, etc.

- La incorporación de la variable ambiental en los procesos de desarrollo y la vinculación de los procesos de integración con consideraciones de orden ambiental.
- El fortalecimiento de toda una institucionalidad y de marcos jurídicos para la protección del medio. La formulación e implementación de planes y lineamientos de política de orden ambiental aumentaron en forma significativa.
- La participación de la sociedad civil en la definición de políticas y la gestión ambiental, la cual constituye en la actualidad un espacio ganado.

III. DESARROLLOS INSTITUCIONALES, LEGALES Y DE POLÍTICA EN EL PERÍODO DE RÍO Y ESTOCOLMO

La forma como Estocolmo y Río impactaron ambas a las agendas de desarrollo de ALC puede visualizarse si se evidencia los principales desarrollos institucionales, legales, políticos y económicos relacionados con la sostenibilidad y si estos son contrastados con el estado de los recursos naturales y el ambiente en la región.

A) Cambios institucionales importantes realizados después de Río⁽¹⁾

- Algunos ejemplos del cambio institucional los tenemos en Argentina donde en 1993 se emitió el Pacto Federal del Ambiente y se creó el Consejo Federal del Ambiente. Asimismo se cuenta con el Plan Nacional del Ambiente.
- En Belice el Ministerio de Turismo y Ambiente, ha sido un ente importante en la creación de Consejos de Desarrollo Sostenible, así como el Plan Nacional de Acción Ambiental y la Ley de Protección del Ambiente de 1992.
- En el caso de Bolivia se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible en 1994. En 1991 se establece la Secretaría de Ambiente y se desarrolló el Plan de Acción Ambiental. En 1993 se crea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se emitieron

(1) Esta sección se basa en Earth Council 1997 y elaboraciones propias.

importantes leyes como la Ley de Participación Popular, la Ley del Ambiente y la nueva Ley Forestal. Igualmente se inicia con la Agenda 21 nacional y otros esquemas de política ambiental.

- En el caso de Brasil en 1994 fue creada la Comisión Interministerial de Desarrollo Sostenible y luego se creó el Programa Nacional de Biodiversidad, el Fondo Nacional de Biodiversidad en 1996 y algunos planes para combatir la desertificación.
- En Chile además de la existencia de la Comisión Nacional del Ambiente, se cuenta con Estrategias de Biodiversidad y Desertificación.
- En el caso de Cuba el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Ambiente se encarga de los aspectos ambientales y sustituye a la Comisión Nacional para la Protección del Ambiente y la Conservación de los Recursos Naturales. En 1993 se crea el Programa Nacional para el Ambiente y el Desarrollo. En 1997 se emite la Ley del Ambiente.
- En El Salvador existe una Estrategia Ambiental desde mediados de los años 90, preparada por la entonces Secretaría del Ambiente. Se cuenta con la Ley General del Ambiente de 1998 y se constituye el Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales en 1997.
- En Honduras se crea en 1996 la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible. Se constituye la Comisión Nacional de Biodiversidad en 1998 y se emiten leyes importantes como la Ley del Medio Ambiente (1993) con sus disposiciones sobre estudios de impacto ambiental, las cuales fueron reglamentadas posteriormente.
- En México se cuenta con Consejos de Desarrollo Sostenible (a nivel local y nacional) y se reforma la Ley de Protección del Ambiente y Equilibrio Ecológico, incorporando muchas de las disposiciones e inquietudes de Río y nuevas leyes forestales se han emitido. Se cuenta con Programas Ambientales que cubren de 1995 al 2000.
- En Nicaragua se cuenta con la Estrategia Para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, el Plan de Acción Forestal y el Plan de Acción Ambiental. Se crea en 1994 el Ministerio de Ambiente Recursos Naturales y se promulga la Ley de Ambiente y los Recursos Naturales en 1996.
- * En Paraguay se crea en 1993 la Subsecretaría de Ambiente y Recursos Naturales.
- * En Perú se forma el Consejo Nacional del Ambiente y algunas comisiones sectoriales como en el caso de Biodiversidad y de Cambio Climático.

B) Constituciones Políticas: incorporación del derecho a un medio ambiente o protección a la naturaleza en las constituciones

Otro aspecto interesante lo constituye la forma como las Constituciones han reconocido el derecho a un ambiente sano o se han emitido leyes ambientales importantes.

En forma cronológica tenemos algunas de las Constituciones que incorporan tal derecho:

Año	Países
1972	Panamá (reformada en 1978): establece el deber fundamental del Estado de velar por la conservación de las condiciones ecológicas.
1976	Cuba: establece que para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegerán la naturaleza (Art. 27). Modificada en 1992 para incorporar el concepto de desarrollo sostenible.
1979	Perú: (reformada en 1993) establece el derecho a habitar un ambiente saludable (Art. 123). Ecuador (reformada en 1996): establece el derecho de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.
1980	Chile: establece el medio ambiente libre de contaminación.
1982	Honduras y Haití
1983	El Salvador
1985	Guatemala
1987	Nicaragua (reformada en 1995)
1988	Brasil
1991	Colombia
1992	Paraguay
1994	Argentina y Costa Rica
1996	Ecuador
1999	Venezuela

Algunas leyes generales o marco para la protección del ambiente y los recursos naturales:

Año	Países
1971	México: Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.
1974	Colombia, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.
1976	Venezuela: Ley Orgánica del Ambiente. Ecuador: Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental en Ecuador.
1981	Cuba: Ley 33 sobre Protección del Medio Ambiente y Uso Racional de los Recursos Naturales. Nueva Ley del Ambiente en 1997. Brasil: Ley 6938 Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y establece otras providencias.
1982	México: Ley Federal de Protección del Ambiente.
1985	Brasil: Ley No 7347 sobre acción civil pública, por daños al ambiente, etc.
1986	Guatemala: Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.
1988	México: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
1990	Perú: Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
1992	Bolivia: Ley General del Medio Ambiente.
1993	Honduras: Ley general de Ambiente
1994	Chile: Bases Generales del Medio Ambiente.
1996	Costa Rica: Ley Orgánica del Ambiente. Nicaragua: Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.
1998	El Salvador: Ley del Medio Ambiente. Panamá: Ley General del Ambiente.

La estructura de estas leyes es más o menos similar, ellas establecen la política nacional ambiental y los instrumentos jurídicos para su aplicación. Las leyes generales adoptadas después de Río recogen en

gran medida los preceptos emanados de la Declaración de Principios, tales como las evaluaciones de impacto ambiental, el uso de instrumentos económicos, el principio precautorio, la responsabilidad por daño ambiental, entre otros. (ver Brañes, 2000). Para una descripción más detallada, véase PNUMA 2000 p. 92 a 95.

Las implicaciones de las principales disposiciones constitucionales y reformas legales se describen en la próxima sección.

IV. PRINCIPALES CAMBIOS EN LA GESTIÓN, DERECHO Y POLÍTICA AMBIENTAL DESDE ESTOCOLMO HASTA RÍO

En este acápite se explican los principales cambios en la gestión, derecho y política ambiental detectados entre Estocolmo y Río.

A) La participación ciudadana y el papel del sector privado

Uno de los Principios de la Declaración de Río (10) específicamente se refiere a la necesidad de promover la participación ciudadana y el acceso a la información como mecanismos para avanzar hacia la consecución del desarrollo sostenible. Si bien es cierto estas preocupaciones no estaban ausentes en los debates y el período comprendido entre Estocolmo y Río, después de esta última adquieren una dimensión especial. Algún autor incluso la ha caracterizado como un nuevo mecanismo de tutela ambiental (Mateo 1994). La misma celebración de una Cumbre paralela de organizaciones no gubernamentales en Río y la conclusión de los denominados “Tratados Paralelos” resultado de esa iniciativa muestra como la participación ciudadana en la gestión del medio ha llegado para afianzarse en los sistemas políticos de ALC. Tanto en el ámbito internacional, por medio de la presencia de organizaciones no gubernamentales en las negociaciones de los principales convenios ambientales, como en las Conferencias de las Partes del Convenio de Biodiversidad o Cambio Climático, y en otros foros (Comisión de Desarrollo Sostenible, Foro Intergubernamental de Bosques, etc), como a nivel nacional (en comisiones nacionales, consultas públicas, entre otros), la participación constituye uno de los más importantes cambios en los enfoques de política ambiental. En la región solo a título de ejemplo vale la pena citar la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2000), los diferentes planes de acción ambiental

surgidos de las principales cumbres hemisféricas, la creación del Comité de la Sociedad Civil en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y las consultas de la sociedad civil antes de la Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible (cfr BID, 1996). A ellos se suma la constitución de Consejos Nacionales y Comisiones sectoriales relacionadas con el desarrollo sostenible o con recursos o problemas ambientales específicos, mismos que han proliferado después de Río y de los cuales forman parte actores de la sociedad civil. Un listado de la constitución de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible puede encontrarse en PNUMA 2000.

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 Naciones Unidas para tratar temas ambientales. El uso de instrumentos como las certificaciones ambientales y las normas ISO 14000 sobre Sistemas de Gestión Ambiental han aumentado en la región, las cuales involucran al sector privado.

Por último, los procesos de democratización y la construcción de nuevas instituciones producto de la reforma del Estado han permitido una mayor apertura a la participación ciudadana, especialmente a partir de los años 90.

B) Integración ambiente-comercio y consolidación de la variable ambiental en los procesos regionales de integración

Algunos ejemplos de cómo la variable ambiental ha ido adquiriendo una presencia propia en el marco de estos Acuerdos se presentan, sin olvidar que se trata en esencia de mecanismos comerciales y y económicos por excelencia.

- La Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia en 1996, como seguimiento a la Cumbre de Miami donde se lanzó la Iniciativa para las Américas y el ALCA, adoptó un Plan que incluye 65 iniciativas sobre salud, educación, agricultura, bosques, biodiversidad, recursos hídricos, zonas costeras, energía, minería, etc. Como resultado se creó además el Grupo de Trabajo Interagencial de Apoyo al Seguimiento de la Cumbre de Bolivia. La Segunda Cumbre de las Américas celebrada en Santiago en 1998, reforzó los mandatos del Grupo Interagencial y la Estrategia Interamericana para la Participación Pública.

- La Comunidad Andina de Naciones, de conformidad con la Decisión 236, Codificación del Acuerdo de Cartagena, de julio de 1988 hace referencia en general a la necesidad de emplear mecanismos y medidas para el “aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente” así como emprender “acciones conjuntas que permitan un mayor aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables y la conservación y mejoramiento del medio ambiente”. El día 11 de junio de 1998, mediante la Decisión 435, la Comunidad Andina de Naciones aprobó la creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales, con el objetivo de coadyuvar en la acción conjunta de los países miembros en el cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Cumbre Hemisférica sobre Desarrollo Sostenible de Santa Cruz. Algunas decisiones de este proceso de Integración, como la 391 relativa al “Acceso a Recursos Genéticos y la Distribución de Beneficios” constituye un ejemplo de normatividad ambiental en el seno de procesos de integración económica y política.
- La Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible y en forma más general el nuevo Sistema Integración Centroamericano (SICA) representan un buen ejemplo de la forma como los esquemas de integración vienen considerando la variable ambiental. Aún antes de la firma y adopción de la ALIDES en 1994, los países del área había firmado el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente en 1989, el cual constituyó la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), hoy la Secretaría Ambiental del SICA. Esta se convierte en un organismo especializado de la región en materia de ambiente y desarrollo. Igualmente otros instrumentos regionales consideraron el tema ambiental, como por ejemplo, el Protocolo de Tegucigalpa que modifica y rediseña el Sistema de Integración establece como uno de sus propósitos “Establecer acciones dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y la armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del Área, con miras al establecimiento de un nuevo orden ecológico”. Por su parte, en el sector económico, el Protocolo de Guatemala que modifica el Sistema de Integración Económica Centroamericano (SIECA) que estipula que “En el campo de los recursos naturales y el medio ambiente, los Estados Partes convienen en desarrollar estrategias

comunes con el objetivo de fortalecer el Patrimonio natural de la región, adoptar estilos de desarrollo sostenible, utilizar en forma óptima y racional los recursos naturales del área y reestablecer el equilibrio ecológico...”.

Estos y otros desarrollos político-institucionales conllevaron a la adopción de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible firmada durante la Cumbre de Managua, la cual tiene como sus principios básicos: el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; el mejoramiento de la calidad de vida humana; respeto y aprovechamiento de la diversidad de la tierra de manera sostenible; promoción la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana; respeto a la pluricultura y diversidad étnica de la región; logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el mundo; responsabilidad intergeneraciones con el desarrollo sostenible. Ya en 1992 los Presidentes del Área habían asistido a Río con una Agenda Centroamericana Ambiental.

A partir de allí, la Secretaría Ambiental del SICA ha jugado un papel importante en la construcción de la sostenibilidad a través de sus diversos programas y procesos y mediante el Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas. A la vez se han desarrollado una serie de instrumentos jurídicos y planes de acción en diversas. Cabe citar como desarrollos locales el Convenio Centroamericano para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en Centroamérica, firmado en junio de 1992 el cual crea el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas; el Convenio Regional Sobre Bosques firmado en 1993, el cual crea el Consejo Centroamericano de Bosques, el Convenio Regional sobre Cambio Climático de 1993 y el Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Tóxicos de 1992. Entre los logros de este procesos se cuentan el Plan de Acción Forestal Centroamericano, el Fondo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible; el proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano, la creación de la Comisión Interparlamentaria de Ambiente y Desarrollo, la estructura institucional regional, la atracción de cooperación internacional importante, la puesta del tema ambiental al más alto nivel político, (CCAD, 1999), entre otros. Muchos proyectos específicos han sido financiados bajo el marco de cooperación entre la CCAD y agencias donantes diversas.

- El Proceso del Área de Libre Comercio para las Américas o ALCA también debe ser mencionado. A partir de la Cumbre de las

Américas celebrada en Miami en 1994, los líderes de las 34 naciones del continente, excepto Cuba, deciden iniciar el proceso de construcción de un Área de Libre Comercio desde Alaska hasta la Patagonia, la cual se basa en una serie de principios rectores que trascienden el mero comercio. Uno de estos principios consiste en garantizar el desarrollo sostenible y preservar el medio ambiente, que forma parte del "Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad de las Américas" con su Plan de Acción y Declaración de Principios. En este sentido se hace referencia directa a los compromisos adquiridos en Río, y en la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Pequeños Estados Insulares, y los países se obligan a fortalecer la capacidad de respuesta frente a la prevención y control de la contaminación, la protección de los ecosistemas, el uso y explotación racional de los recursos biológicos, el fomento de la producción eficiente y sostenible de energía.

- El Tratado de Libre Comercio de Norteamérica o NAFTA, celebrado entre México, Canadá y los Estados Unidos en 1994 contiene referencias importantes a la protección del medio y además negoció un acuerdo lateral o paralelo.
- El MERCOSUR. El 26 de marzo de 1991 los presidentes de la República Argentina, Brasil, Paraguay y la República oriental del Uruguay suscriben el Tratado de Asunción que crea el llamado Mercado del Sur (MERCOSUR).

Si bien está constituido por cuatro Estados signatarios queda abierto a la adhesión de los demás Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), bajo ciertas condiciones.

Se plantea como objetivo la creación de un Mercado Común que implica la libre circulación de bienes, servicios, factores productivos, la eliminación de derechos aduaneros y restricciones no arancelarias, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación con terceros Estados o agrupaciones de Estados, la coordinación de posiciones en foros económicos-comerciales, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y el compromiso de armonizar las legislaciones respectivas, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

Las discusiones sobre la temática ambiental en el MERCOSUR comienzan a darse a partir del Tratado de Asunción el cual se limita a señalar la necesidad del más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, y la preservación del medio ambiente.

El Grupo Mercado Común (Órgano Ejecutivo del Mercosur) creó la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) con el propósito de analizar la legislación nacional vigente y proponer acciones para proteger el medio ambiente. Para que el tema ambiental no quedara aislado en un grupo especializado, la resolución estableció que los subgrupos de trabajo traten temas ambientales.

En 1994 se dio un paso adelante al aprobar un conjunto de guías ambientales básicas y un acuerdo sobre transporte de sustancias peligrosas.

La creación del MERCOSUR ha estimulado la realización de normas ambientales nacionales, ha significado la conformación de una base institucional para tratar el tema ambiental entre los países socios y puede llegar a conformar una plataforma común para encarar negociaciones con otros países, para armonizar normas ambientales y crear una administración de ecosistemas compartidos. Para ello los grupos de trabajo, asesores o técnicos comenzaron la tarea de informar sobre la situación de cada país y de identificar las vías para la armonización de las políticas ambientales.

La REMA realizó las directivas básicas en materia de política ambiental (res. GMC 10/94-REMA) con el propósito de :

- a) Asegurar la armonización de la legislación ambiental entre los Estados Partes del Tratado de Asunción.
- b) Asegurar condiciones equitativas de competitividad entre los Estados Partes por la inclusión del costo ambiental en el análisis de la estructura del costo total de cualquier proceso productivo.
- c) Garantizar la adopción de prácticas no degradantes del medio ambiente en los procesos que utilizan los recursos naturales.

- d) Asegurar la adopción de un manejo sustentable en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables a fin de garantizar su utilización futura.
- e) Asegurar la obligatoriedad de adopción de prácticas de licenciamiento o habilitación ambiental para todas las actividades potencialmente degradantes del medio ambiente en los Estados Partes, teniendo como uno de esos instrumentos la evaluación de impacto ambiental.
- f) Asegurar la minimización y/o eliminación de la descarga de contaminantes a partir del desarrollo de tecnologías apropiadas, tecnologías limpias y el reciclado, y del tratamiento adecuado de los residuos sólidos, líquidos y gaseosos.
- g) Asegurar el menor grado de deterioro ambiental en los procesos productivos y en los procesos de intercambio, teniendo en cuenta la integración regional en el ámbito del Mercosur.
- h) Asegurar la concertación de acciones priorizando la armonización de procedimientos legales y/o institucionales para el licenciamiento y la realización de los respectivos monitoreos de las actividades que puedan generar impactos ambientales en los ecosistemas compartidos.
- i) Estimular la coordinación de criterios ambientales comunes para la negociación e implementación de acuerdos internacionales de incidencia prioritaria en el proceso de integración.
- j) Promover el fortalecimiento de las instituciones para la gestión ambientalmente sustentable mediante el aumento de información sustantiva para la toma de decisiones y el perfeccionamiento de las instituciones de enseñanza, capacitación e investigación.
- k) Garantizar que las actividades relacionadas con el desenvolvimiento del turismo entre los Estados Partes consideren los principios y normas que aseguren el equilibrio ambiental.

En este momento se encuentra en curso de negociación (desde 1997) un Protocolo Ambiental –enfoque similar al Acuerdo Paralelo del NAFTA– al Tratado de Asunción.

- Por último algunos acuerdos de libre comercio bilaterales han incorporado preocupaciones ambientales, como el concluido entre México y Chile (CEPAL, 1999) y más recientemente entre Canadá y Costa Rica.

C) Incorporación del tema ambiental en los planes de desarrollo y en las agendas políticas

Un breve repaso a la información presentada relativa a la legislación y otros datos relevantes para países seleccionados de ALC, nos demuestra como el componente ambiental ha sido objeto de atención, sea tanto en su generalidad (a través de Planes o Estrategias Ambientales como la Panameña) como en sus manifestaciones sectoriales, es mediante planes o programas destinados a sectores o recursos específicos. A la vez y en atención al principio de integración es cada vez más frecuente que estas preocupaciones, al menos en la letra de los textos, sean parte de las agendas nacionales o regionales de desarrollo.

Por ejemplo contamos con algunas experiencias como:

- El Foro de Ministros de Ambiente de ALC: reunidos bajo los auspicios del PNUMA desde 1982, misma fecha en que se realiza en Montevideo la Primera Reunión de Expertos del PNUMA sobre derecho ambiental. Estas citas han servido para otorgar al tema ambiental un papel cada vez más preponderante en las Agendas de desarrollo de los países. A partir de 1995 se concretó la formación de un cuerpo permanente cuyas funciones fueron establecidas en la reunión realizada en Lima en 1998, entre las cuales destacan como temas de su agenda: marco institucional, políticas e instrumentos para la gestión ambiental que incluye los temas de educación, participación ciudadana, dimensión ambiental en las políticas de gobierno, integración entre comercio-medio ambiente, financiamiento, instrumentos económicos, manejo integrado de cuencas, diversidad biológica y áreas protegidas y cambio climático.
- El Plan de Acción de Barbados sobre Desarrollo Sostenible de Pequeños Estados Insulares.

Adicionalmente se han celebrado reuniones como la Consulta sobre “Implementación de Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible en América Latina el Caribe”, realizada en Chile, en enero del 2000.

A nivel nacional, la siguiente información ilustra el estado de las principales estrategias y planes de acción.⁽²⁾

Plan Nacional Ambiental

Mesoamérica 5

El Caribe 8

Sudamérica 3

Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial

Mesoamérica 1

Caribe 1

Sudamérica 2

Estrategia Nacional de Biodiversidad

Mesoamérica 5

Caribe 5

Sudamérica 4

Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible

Caribe 0

Mesoamérica 2

Sudamérica 2

Algunas de estas Estrategias responden directamente a resultados de Río (biodiversidad) y en todo caso la mayoría son posteriores a 1992.

D) El problema ambiental como problema de políticas públicas

Explicado en conjunto con otras de las variables acá indicadas (existencia de Estrategias nacionales, institucionalidad, participación, etc), uno de los efectos más importantes de Río ha sido incorporar las consideraciones ambientales como elementos a ser tratados en el marco de las políticas públicas, como otros de igual relevancia en el desarrollo

(2) Tomado de PNUMA 2000 con algunas variantes en lo relacionado con las Estrategias Nacionales de Biodiversidad.

de los países. Aunque ello no indica que lo ambiental no sea supeditado a lo económico, si se agrega como un aspecto importante en las estrategias de desarrollo.

Como se afirma: “En el último cuarto de siglo, la conciencia sobre los aspectos ambientales el desarrollo y el concepto asociado de desarrollo sostenible han penetrado gradualmente en las políticas públicas y en las prácticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe. Esto se refleja, en particular, en el desarrollo de instituciones, estrategias y políticas gubernamentales para la protección del medio ambiente, así como en la lenta penetración de conceptos de desarrollo sostenible en el sistema educativo, en la cultura, en las demandas sociales y las prácticas empresariales. No obstante, un balance global de la situación de la región muestra como estos desarrollos han sido, hasta ahora, insuficientes para establecer patrones de desarrollo ambientalmente sostenibles...” (CEPAL, 1999).

E) Nuevos retos y sus respuestas en temas de contaminación, manejo de desechos sólidos, líquidos, desechos peligrosos. Uso de instrumentos económicos como complemento a los esquemas de comando y control

Las estrategias ambientales en la región se han basado tradicionalmente en mecanismos de comando y control, es decir en el uso de leyes y regulaciones con el fin de prohibir o restringir actividades que afectan negativamente el ambiente. Gradualmente, estos instrumentos han sido acompañados de mecanismos de mercado (cfr PNUMA 2000 y González 1998 en el caso centroamericano). Ello se debe además al surgimiento en la región de problemas ambientales relacionados con la contaminación, denominados usualmente “marrones” en contraposición a los llamados “verdes” tocantes al manejo de recursos naturales. Si bien es cierto que en ALC existen obstáculos importantes para implementar instrumentos económicos (cfr PNUD-CEPAL 2000). Gradualmente se introduce este tipo de enfoque el cual era poco utilizado en la era de Estocolmo y el cual ya fue mencionado en la Declaración de Río (Principio 16) como una manera de implementar el principio de “quien contamina paga”. En los últimos cinco años la mayor parte de los gobiernos de la región han reconocido la importancia de utilizarlos (PNUMA 2000), a pesar de que aún se enfrentan limitaciones y que se concentran en subsidios y exenciones fiscales. Otras herramientas como los permisos de emisión negociables, cargos por vertidos, certificaciones

ambientales, derechos de agua, sistemas de reembolso y esquemas de pago por servicios ambientales que han sido implementados.

En general, los problemas “marrón” han venido a impulsar el uso de estos esquemas.

F) Nueva normatividad e institucionalidad ambiental

Como menciona la CEPAL “No debe dejarse de señalar el impacto que tuvo en las políticas públicas el importante debate internacional en materia ambiental que gestó de manera incipientes en la segunda mitad de los ochenta, en particular con el Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, y, ya más decididamente en la primera mitad de los noventa con la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Esta aceleró el proceso de consolidación de un nuevo régimen jurídico ambiental internacional, el que ha ido incorporando gradualmente en las legislaciones de los países en estudio.

Puede decirse que en la década pasada creció la conciencia de las autoridades públicas de los países de la región sobre los problemas ambientales de carácter global, regional y nacional. Esto se ha manifestado en las declaraciones de política, el establecimiento de agencias ambientales con carácter holístico, la inclusión de la dimensión ambiental en las Constituciones que se han establecido o reformado, el dictado de normativas ambientales, la incorporación de programas de educación ambiental, gran atención a las tendencias de la opinión pública, activa participación en los foros internacionales sobre a materia y una marcada voluntad de consenso regional” (CEPAL, 1999).

A pesar de este desarrollo institucional debe reconocerse que el verdadero poder de las instituciones ambientales es limitado, usualmente por estar supeditado a las decisiones de otras agencias económicas o bien por carecer de suficientes recursos para poder cumplir con los roles asignados en las leyes de políticas públicas.

Asimismo, de la información presentada en la sección relativa al marco jurídico e institucional, es posible extraer algunas diferencias relevantes entre Río y Estocolmo:

ESTOCOLMO:

- ✓ Instituciones ambientales incipientes. Dependen de otros Ministerios o Secretarías. Incorporación y pérdida de competencias con otras instituciones. Poca rectoría del sector ambiental.
- ✓ Regulaciones sectoriales sobre todo en materia de manejo de recursos naturales (vida silvestre, forestal). Alguna legislación de relevancia ambiental casual. Ausencia de normas técnicas y parámetros, especialmente tratándose de contaminación, desechos peligrosos.
- ✓ Algunas Constituciones recogieron el derecho a un ambiente sano o el derecho a la salud, pero los mecanismos judiciales y administrativos de protección operan poco. Escasos precedentes judiciales y administrativos.
- ✓ Dificultades con la eficiencia y eficacia de la Ley. La falta de aplicación y cumplimiento de las normas ambientales es una constante.
- ✓ Instrumentos de comando y control, poco uso de esquemas de tipo económico o de mercado.
- ✓ Estrategias ambientales iniciales, pero separadas del resto de los procesos de desarrollo.
- ✓ Marco institucional y jurídico confuso y con traslapes.
- ✓ Derecho Internacional tiene un impacto menor.

RIO:

- ✓ Instituciones ambientales ganan espacio propio y definen sus competencias con otras entidades como parte de los procesos de reforma institucional. Surgen instituciones con mandatos ambientales. Mayor rectoría del sector ambiental, aunque coordinación institucional sigue débil. Alternativas de Ministerios específicos o Comisiones Nacionales.
- ✓ Regulaciones sectoriales se perfeccionan. Se emiten leyes generales del ambiente y normas técnicas en áreas no reguladas (contaminación, etc). Nuevas disposiciones dirigidas a asegurar el cumplimiento (normas penales ambientales en Venezuela y Brasil). Nuevas leyes para dar cumplimiento a tratados internacionales (por ejemplos las leyes de biodiversidad de Costa Rica, Ecuador y Venezuela, el Régimen Andino de Acceso Recursos Genéticos).
- ✓ Nuevas regulaciones retoman principios e instrumentos de Río tales como: “precaución”, “quien contamina paga” “participación”

y “estudios de impacto ambiental para la mayoría de actividades relevantes”. Mejor funcionamiento del sistema y los mecanismos de protección ambiental (judiciales y administrativos, denuncia popular). Decece problema de eficiencia de las leyes y persiste el de su eficacia.

- ✓ Instrumentos económicos a la par de aquellos de comando y control. Nuevos mecanismos para permitir participación (audiencias públicas en EIA, etc) y acceso a la información ambiental.
- ✓ Estrategias ambientales más integradas con procesos de desarrollo.
- ✓ Persisten problemas con el ordenamiento jurídico. Traspales con Ministerio de Salud ante el surgimiento de los problemas “marrón”.
- ✓ Derecho Internacional tiene un impacto mayor. Más atención a foros internacionales.

Debe llamarse la atención sobre las posibles tendencias que puede mostrarse en esta década hacia la unificación de Ministerios de Ambiente con otras instancias, o bien un posible regreso a esquemas menos formales como Comisiones de Ambiente en lugar de los Ministerios y Secretarías.

Otro aspecto importante ha sido la influencia de los organismos crediticios y financieros multilaterales para que las consideraciones ambientales fueran incorporadas en los procesos de reforma estatal (CEPAL, 1999).

Estos cambios a su vez jugarán un rol relevante en la explicación de las variaciones en el estado de diversos recursos naturales como mostraremos a continuación.

CONCLUSIÓN

El proceso iniciado en Estocolmo en 1972 marcó el arranque en ALC de todo un andamiaje jurídico e institucional que progresivamente se van arraigando y sienta las bases para la profundización que se constata después de Río. Esta Cumbre también trae consigo cambios importantes en la legislación y las políticas públicas ambientales en la región y consolida el concepto de desarrollo sostenible. Sin duda ambos procesos, con las diferencias apuntadas, han impacto en forma relevante a los marco legales y a la gestión ambiental en ALC. Cabe esperar que la Cumbre del 2002 en Sudáfrica traiga consigo nuevas orientaciones y retos que habrán de ser contestados por los gobiernos y la sociedad civil por igual.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe Anual 1996 sobre el Medio Ambiente y los Recursos Naturales*. Comité del Medio Ambiente. Washington, 1996.
- BRAÑES, BALLESTEROS, Raúl. *El acceso a la justicia ambiental: derecho ambiental y desarrollo sostenible*, en **Derecho Ambiental y Desarrollo Sostenible: el acceso a la justicia ambiental en América Latina**. PNUMA-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 2000.
- BRENES, Hazel y FERNÁNDEZ, Alvaro. *Nota técnica sobre cambio ambiental en América Latina y el Caribe, 1972-2001*. Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica, inédito, 2001.
- CABRERA, Jorge. *Obstáculos y Oportunidades para el Control del Tráfico de Vida Silvestre en Centroamérica: conclusiones de un estudio regional*. **Revista Acta Académica**, Número 24, mayo de 1999.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo *et al.* Estado del ambiente y los Recursos Naturales en Centroamérica. San José, 1998.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Reunión Consultiva de Expertos sobre Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. Conclusiones y Recomendaciones "Implementación de Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible". Santiago de Chile, enero del 2000.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Marcos Regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980-1990. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Santiago de Chile, diciembre de 1999.
- Earth Council. *Implementing Sustainable Development. Rio + 5. Experiences and Recommendations from national and regional consultations for the Rio + 5 Forum*. San José, abril de 1997.
- ESTRADA OYUELA, Raúl y CEVALLOS DE SISTO, María Cristina (coordinadores). *Derecho Internacional Ambiental*. A-Z Editores, Buenos Aires, 1993.
- GONZÁLEZ, Marcos. *Legislación ambiental de Centroamérica*. SICA, 1998.
- HOLGATE, Martín *et al* (eds). *The World Environment 1972-1982. A report by the United Nations Environment Programme*. Tycooly International, 1987.

- KELLY, Michael. *Overcoming obstacles to effective implementation of international environmental agreements*. Georgetown International Environmental Law Review. Vol. IX, Issue 2.
- LYSTER, Simon. *International Wildlife Law*. Cambridge University Press, Londres, 1994.
- MATEO, Martín. *Nuevos Instrumentos para la Tutela ambiental*. Editorial Trivium, Madrid, 1994.
- OCAMPO, José Antonio. *Políticas e instituciones para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Chile, 1999.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Desafíos y propuestas para una implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe*. Chile, enero del 2000.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): GEO América Latina y el Caribe: perspectivas del medio ambiente, San José: Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica, 2000.
- TUOMAASJUKKA, Tomi y otros. *Marco Conceptual de la Biodiversidad: implicaciones políticas*, En **Biodiversidad: su tratamiento en Centroamérica**. Fundación Ambio, San José, 1995.
- SAND, Philippe. *Principles of international environmental law*. Vol I. Manchester University Press. Inglaterra, 1995.
- Savia. Boletín de la Red Latinoamericana de Bosques. Setiembre del 2000, Ecuador.
- United Nations Environment Programme (UNEP). *Global Environment Outlook*. Nueva York, Oxford University Press, 1997
- VAN VUUREN, D. P. y BAKKES, J. A. *Agenda 21 Interim Balance, 1997*. Netherlands Institute of Public Health and the Environment. Globo Report Series No. 19, Netherlands.
- World Resources Institute *et al.* *Global Biodiversity Strategy*, 1992.
- World Resources Institute *et al.* *Recursos Mundiales 1992-1993*, Washington, 1994.