

Agenda ambiental de organizaciones de la Región. Área de Derecho Ambiental de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo

Roberto Rodríguez¹

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (**CCAD**) fue creada en 1989, fecha en la que se firmó su convenio constitutivo, y entró en vigor el 14 de junio de 1990. La **CCAD** es el órgano de la integración ambiental del Sistema de Integración Centroamericana (**SICA**). Desde sus inicios fortaleció y promovió en Centro América la preocupación por el tema ambiental en línea con Río 92. Ello, en Centroamérica, se expresa en la declaración de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (**ALIDES**), una declaración política presidencial que postula el desarrollo sostenible como nuevo paradigma de la región.

La **CCAD** está constituida, en la actualidad por los ocho países miembros: Guatemala, Honduras, el Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice; República Dominicana es estado observador. Tanto el **SICA** como la **CCAD** fueron relanzados en 1992, luego del colapso de los modelos anteriores basado en un régimen aduanero común que fue conocido como el **MERCOMUN**, una visión más de mercado. El proceso político relanzado en 1992 trabaja la dimensión más política del sistema de integración.

Lo que he querido subrayar en esta presentación es, por un lado, que hay un instrumento jurídico que sustenta la creación de la comisión y, por otro, que tiene dos pilares: ambiente y desarrollo. Es decir protección y uso sostenible de los recursos naturales, mejoramiento de la calidad de vida y crecimiento económico. La comisión nació con esa vocación.

Los primeros objetivos y mandatos que le fueron asignados a la comisión, tenían que ver con la valorización y protección del patrimonio natural:

- Un rol coordinador, ordenador de la actividad pública, en materia del manejo de los recursos naturales.
- Un rol de diálogo con la cooperación externa en programas macro para beneficio de todos los países de la región.
- Un rol fortalecedor de las instancias nacionales en materia ambiental. Cuando la comisión comenzó a funcionar, muchos de los roles que ahora tiene la autoridad ambiental estaban repartidos sectorialmente, no había propiamente un órgano ambiental en la institucionalidad de los países.
- Un rol de armonización para delinear y ajustar la política y la legislación nacional con la agenda global del ambiente.
- Un rol facilitador para promover la colaboración ambiental entre los países de la Región, así como para priorizar los temas de la agenda ambiental regional con el objetivo de promover una descentralización de la gestión pública, debido a que los gobiernos locales no tenían atribuciones ni capacidades para asumir este tipo de compromisos.

Esto es importante señalarlo porque los puntos anteriores derivaban del mandato general de facilitar un régimen de cooperación ambiental en la Región. En buena medida, hasta 1998 el rol de la comisión la de gestionar la cooperación externa en

¹Director Regional Programa Legislación y Políticas Ambientales, Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Sistema de la Integración Centroamericana.

materia ambiental y facilitar que los países pudieran tener expresiones propias consolidadas en términos de marco jurídico e institucional, lo que comenzó a verse reflejado a mediados de la década de los años 90 con el surgimiento de muchas autoridades ambientales nacidas como comisiones presidenciales derivadas de los mandatos de Río. A finales de los años 90, todas se convirtieron en Carteras de Estado, dotadas de presupuesto y con un rango que le dio a la agenda ambiental un papel importante en la agenda pública. La **CCAD**, a través del programa de legislación, apoyó el surgimiento de esta institucionalidad embrionaria.

Pero no fue sino hasta 1998 cuando se elaboró el Primer Plan Ambiental para Centroamérica (**PARCA**) que fijó prioridades y enfoques en la gestión ambiental regional y que ordenaba un poco el diálogo con la cooperación externa, en función de lo que se consideraba prioridad en la región. Básicamente, el plan contemplaba un área de conservación y uso sostenible de los recursos naturales, una de prevención y control de la contaminación y una transversal de política y legislación. También ayudó a la formalización de la **CCAD**, que es el consejo de Ministros del Medio Ambiente regional, la cual tiene órganos rotativos y una presidencia que cambia cada seis meses.

La Comisión cuenta con una Secretaría Ejecutiva, cuya sede está en las oficinas de la Secretaría General de la **SICA** en El Salvador, con un órgano político facilitador el Comité de Oficiales de Enlace, con un delegado de cada país miembro designado por cada Ministro del Medio Ambiente y con una estructura de Comités Técnicos que atienden áreas o ámbitos especializados como Cambio Climático, temas forestales, **EIA** y/o Biodiversidad. Responde también por el cumplimiento de los acuerdos multilaterales ambientales que los países de la Región han firmado. En este contexto, cada cierto tiempo lleva a cabo reuniones donde se analizan y discuten temas y problemáticas comunes en la Región, lo cual sirve para llegar a los foros internacionales con posiciones comunes, y trabajan de cerca con las autoridades de cada país para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Hay dos instrumentos que fueron decisivos en la historia del Derecho Ambiental Centroamericano:

1. Uno es la **ALIDES**, una declaración presidencial que sitúa el paradigma del desarrollo sostenible como una especie de parteaguas en la integración política regional y que valida las dimensiones social, ambiental y económica para el desarrollo sostenible. Es como el documento fundador de la comisión.
2. Un acuerdo firmado con Estados Unidos llamado **CONCAUSA**, que elevó el tema de la protección ambiental a un programa regional de cooperación con horizonte de mediano y largo plazo y que fue el que instituyó el programa de legislación en la comisión.

Ha habido otro tipo de apoyos e iniciativas, pero fue aquél marco de compromiso de todos los Estados centroamericanos la plataforma fundadora, inductora y facilitadora, lo que posibilitó que los primeros marcos jurídicos institucionales cobraran vida.

El primer paso fue la elaboración de una ley marco del ambiente. De esa manera se logró habilitar un instrumento jurídico que tiene una familia de conceptos, de enfoques, de principios y de herramientas de gestión ambiental, que hace que todas las legislaciones ambientales marco de Centroamérica tengan un **ADN** común. Como lo señaló Néstor Cafferatta, son primeras formulaciones de ley con principios del derecho ambiental precautorio y preventivo incorporadas. Esta ley inspiró en buena medida las leyes ambientales de todos los países centroamericanos. El Dr. Raúl Brañez tuvo una participación muy importante en este trabajo,

Existe un sitio web ² que da seguimiento a todo el tema de la legislación ambiental de Centroamérica y hay disponibles discos compactos con las leyes de la Región. Es un proyecto que busca formalizar las asesorías jurídicas a los Ministerios del Ambiente, de manera que sea un trabajo interactivo, que el sitio web sirva como especie de repositorio y que los tomadores de decisiones se puedan informar sobre los adelantos en materia de legislación.

En la región, aparentemente tienen lugar tres enfoques:

-Hay una parte del derecho ambiental internacional que ha sido incorporada por los países centroamericanos, pues han adoptado la mayoría de los acuerdos ambientales multilaterales.

-En biodiversidad, cambio climático y en los temas forestales es posible que ya existan instrumentos jurídicos propios que han sido desarrollados con la especificidad de los países de la Región.

-Con respecto al derecho ambiental interno, los países del área han retomado instituciones del Derecho ambiental moderno. Ahí la **CCAD** ha trabajado en instrumentos modelo armonizados a nivel regional para que cada país pueda tomar lo que corresponda y mejorar su normatividad ambiental nacional.

El tema de las regulaciones, o instrumentos modelo, ha sido importante como línea de trabajo. Quizás el primer tema que se abordó en esa dimensión fue una norma para el tratamiento de aguas residuales donde el enfoque principal es procedimental. No se trata de fijar normas técnicas ni parámetros, sino los pasos que hay que seguir para llegar a tener una norma de aguas que sea lo más aplicable y que acomode a todos los países.

Otro asunto importante es que estos instrumentos sean consultados y validados no sólo por las autoridades ambientales de los países, sino también por otros diversos actores del sector público involucrados y también por los sectores importantes de la comunidad regulada. El caso del agua es paradigmático, en este sentido, porque es un tema de muchas competencias, donde los llamados a aplicar la normatividad son de sectores y actores que no siempre se han reunido a dialogar. El enfoque regional ayudó a que sectores que nunca se habían intercambiado ideas ni puntos de vista pudieran acordar esta norma modelo.

Una cuestión que destaca es el tema de los acuerdos multilaterales ambientales, los que representan una oportunidad para armonizar y alinear las políticas públicas de la región. La mayoría de los países de la Región son signatarios de los acuerdos pero ha habido poca sinergia en el cumplimiento de los mismos. Es aquí donde interviene una dirección reciente de la **CCAD**, que se dedica a la concentración temática y territorial en las intervenciones de la cooperación externa. En el terreno es más fácil acercarse a las instituciones del sector público que cuando se hace desde la perspectiva nacional, aunque en la mayoría de los instrumentos modelo generados ya hay una dimensión de coordinación intersectorial que se afirma como necesaria.

Existen agendas compartidas en salud, agricultura, energía. Aquí lo relevante es la articulación de la agenda ambiental global con la regional de cada país, e incluso con las locales. En este sentido hay una oportunidad no aprovechada del todo, pues la comunicación con la Secretaría de los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente es deficiente. Se ha señalado que hay convenciones que tienen cooperación y financiamiento, y otras que no. Independientemente de eso, en el cumplimiento de

² <http://www.ccad.ws/ecoportal/legislacion.htm>.

los acuerdos ambientales está la oportunidad de mejorar la consistencia y la coherencia de los programas y de las políticas públicas de cada país.

Esto, que es válido para la agenda global, lo es también para los convenios regionales firmados. Es un tema de intersectorialidad que sirvió para lograr esta línea de trabajo. Por ejemplo, en el caso del convenio **CITES**, se ha trabajado con funcionarios de aduana que no conocían la guía **CITES**. Ellos se acercaron con instituciones del sector académico que se ofrecieron para generar guías más amigables que les permitiera a los operadores de las aduanas cumplir el convenio. En cuanto al movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, ha habido reuniones con autoridades aduaneras, con el grupo de hidrocarburos del sistema de integración y con los comités que están trabajando la cuestión de la desgravación arancelaria, debido a que uno de los objetivos del sistema de integración es la progresiva desaparición de las aduanas. Nos aproximamos a un modelo aduanero que correrá de México a Panamá y viceversa. Los países del CA4, en Nicaragua, firmaron esa convención, lo que obliga a que los acuerdos ambientales y las regulaciones de otros sectores que tiene que ver con la integración estén consolidados.

Es importante mencionar que este tipo de convenios y compromisos son conocidos en el nivel de los gabinetes gubernamentales, pero, por lo general, desconocidos por diversas autoridades sectoriales. En la medida que se baja en el nivel de la aplicación y cumplimiento hay bastante desconocimiento de los convenios y compromisos que los países han contraído y de las oportunidades y ventanas de cooperación que se abren, pero hay mucha receptividad y diálogo constructivo para superar el tema.

He repasado algunos de los instrumentos jurídicos creados porque en Centroamérica tenemos una gran cantidad de ellos y poco cumplimiento de los mismos, además de poca sinergia en aquellos que están directamente relacionados. Lo alentador es que existe un marco regulatorio que corresponde con lo más moderno del Derecho ambiental. Algunos mecanismos como el Protocolo Centroamericano de Accesos a Recursos Genéticos, el **CITES** u otros en el ámbito de la Bioseguridad son prueba de ello, pero es necesario vincularlos más y mayor acercamiento de las partes que trabajan con ellos.

Debido a que las decisiones del Sistema de Integración Centroamericana no son todavía de carácter vinculante, por lo general se acude a validarlas con consejos ministeriales que tienen mayor competencia y presupuesto que la autoridad ambiental. Es por ello que muchos de los instrumentos generados han sido validados por los consejos de agricultura, energía, comercio y economía.

Otro tema importante es la presencia de la cuestión ambiental en las constituciones de todos los países centroamericanos, aunque todavía hay vacíos importantes, en especial en dos áreas:

- Cuencas compartidas. Sólo en épocas recientes se ha estado trabajando, con cooperación externa, en las cuencas compartidas de la región de las que hay más de 35 para la armonización y coherencia de la protección y uso sostenible de los recursos naturales de dichas zonas, y cuando hay afectación de un país a otro. Se requiere de una visión más ecosistémica que rebase el tema de la cuenca hidrológica propia mente dicha.
- Recurso marino costero. No existe un marco regulatorio armonizado, y el ordenamiento territorial de los países es una área poca trabajada.

De regreso a los instrumentos ya trabajados, se debe mencionar que:

-Existe un reglamento interno de la **CCAD**, que data de 2004, y que regula competencias, de los consejos de Ministros, las de la Secretaria Ejecutiva y las de los comités técnicos.

-Existe también un trabajo de instrumentos modelo desarrollado por la Comisión, que ya han mostrado su utilidad práctica en negociaciones de iniciativas como el Plan Puebla Panamá iniciativa de inversiones en grandes infraestructuras, tendido eléctrico, conexión eléctrica y vial, y guía para la negociación de los temas ambientales, el acuerdo del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y, más recientemente, en las negociaciones del Tratado de Asociación con la Unión Europea. El Plan Puebla Panamá, conocido también como Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible, intenta incorporar parámetros ambientales en la cartera de proyectos ya existentes de interconexión eléctrica y de red vial, y nuevos proyectos que buscan inversiones públicas y privadas para infraestructura productiva limpia.

-Otro elemento generador de instrumentos jurídicos han sido proyectos de alcance regional, como el Corredor Biológico Mesoamericano. De ahí se han derivado al menos tres programas estratégicos regionales: forestal, áreas protegidas y biodiversidad. Tiene instrumentos de política de gestión y guías para manejo.

A diferencia de la década de los años 90 época en la que no existían leyes del ambiente ni institucionalidad ambiental en América Latina, ahora todos los países cuentan con leyes marco. Todas las autoridades ambientales tienen rango ministerial y existen en al menos dos de países de la Región tipificación de delitos ambientales. La existencia de fiscalías y procuradurías del ambiente es importante porque los ministerios públicos no tenían jurisdicción en el tema ambiental. Esto es algo de lo que la Comisión ha venido apoyando. En cuanto a lo administrativo ambiental, existe una experiencia en Costa Rica que cuenta con un órgano distinto al de la autoridad ambiental. Hay, también, una red de universidades públicas y privadas que enseñan Derecho ambiental como asignatura y como carrera. Recientemente hemos formulado estudios de líneas de base sobre el estado de la legislación procesal, la responsabilidad por daño ambiental, la que ahora esta plasmada en una ley marco. Elaboramos, además, una guía para la valoración económica en un software, para que los administradores de justicia puedan utilizarla, y también un sistema de indicadores de cumplimiento de compromisos.

Ese es un tema difícil de abordar porque nos enfrentamos a una cultura institucional poco acostumbrada a la evaluación. Se debe demostrar muy claramente que el progreso de lo que se va a evaluar es un paso indispensable para mejorar los sistemas de gestión. Sin embargo, existe cierta aprensión cuando lo que se va a evaluar es el desempeño de funcionarios. Pero somos pasivos con las evaluaciones que se hacen a nivel internacional, donde los países son calificados por su desempeño ambiental sin que haya nadie que tenga algo que decir sobre los indicadores que se van a aplicar. Generalmente un sistema de indicadores de cumplimiento hecho a la medida por los países constituye un paso positivo y nosotros lo acompañamos.

En una experiencia que se ha realizado se hizo una encuesta entre aplicadores con el fin de poner en evidencia cuáles eran los cuellos de botella que la cooperación externa podía ayudar a resolver en el logro de un buen desempeño ambiental y pasar a una fase posterior en la que se pudiera evaluar su impacto. En los sistemas de monitoreo que normalmente se utilizaban aparecía que todo el país había progresado en el tema de áreas protegidas y se señalaba, por ejemplo, el indicador de cantidad de áreas protegidas. Posteriormente, el indicador se hizo más exigente, al tomar en

cuenta las áreas efectivamente protegidas con un plan de manejo, etcétera. Me parece que hemos progresado en esa dirección.

Ahora voy a retomar el tema de que en las negociaciones que tienen que ver con grandes inversiones, el tema ambiental está presente. En el acuerdo con Estados Unidos para el **DR-CAFTA**³ hay todo un capítulo que establece cláusulas ambientales con dos énfasis importantes:

1. El cumplimiento de la legislación vigente.
2. La habilitación de cooperación para que se mejore la incorporación de instrumentos de mercado.

Todo lo que tiene que ver con producción más limpia tiene sus dos lados, es decir, no se pueden aplicar instrumentos económicos sino hay instrumentos de comando y control efectivo. Esto se ha estado tratando de dirigir hacia el logro de objetivos de política, porque eso es lo que permite calibrar qué tipo de instrumentos se prioriza para determinado esfuerzo.

El **DR-CAFTA** también ha sido un aprendizaje para las autoridades ambientales de la región. El objetivo es, ahora, procurar una mayor armonización y alineamiento tanto de la cooperación externa para el desarrollo, como de las políticas públicas, procurar la intersectorialidad en el enfoque de las intervenciones y poner en evidencia las sinergias. En ese sentido, el asunto central es la coordinación con el sector justicia.

Lo que ya se ha señalado acerca de las cortes verdes, en Centroamérica comienza a moverse hacia ese paradigma. En el caso de El Salvador hay un proyecto de tribunales ambientales, para el cual ha habido buena receptividad. Se ha vuelto a la dinámica de origen de la comisión, en la que no sólo había acercamientos con la autoridad ambiental, sino también con otros órganos públicos. Además, se ha estado trabajando con los parlamentos, con las comisiones de ambiente de los parlamentos y con la Corte Centroamericana de Justicia.

Al interior del sistema de integración hay, también, agencias especializadas: el Comité Regional de Recursos Hidráulicos, que ve todo el tema meteorológico y de clima; el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (**INCAP**) que es el que tiene la responsabilidad de la seguridad alimentaria; y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (**CEPRENAC**) que es la institución que tiene que ver con riesgos y desastres y con los demás órganos del **SICA**. Se está trabajando en agendas compartidas que buscan transversalizar los parámetros ambientales como eje de política pública.

Finalmente, el principal reto que tenemos en la Región es resolver de manera creativa las asimetrías entre los países, aunque tenemos una problemática común. El gran reto está en la definición de prioridades. Tenemos muchas prioridades y, sin embargo, somos malos para priorizar. Por ejemplo, los recursos hídricos, cuando tenemos la oportunidad, a partir de la cooperación externa de colocar recursos en esos temas, resulta que la prioridad se desdibuja porque en ese momento se está hablando de cambio climático, o de comercio y ambiente. En el tema de la definición de las prioridades hay un reto importante de armonización y alineamiento en el que los organismos multilaterales tienen mucha responsabilidad; hay agenda ambiental en el Banco Interamericano de Desarrollo, en el Banco Mundial, en la Unión Europea, en los tratados de libre comercio, pero todos tienen sesgos y énfasis parecidos aunque con diferencias de fondo. Los temas de la cooperación que no tienen expresión presupuestaria se desdibujan o cambian en el rango de las prioridades.

³ Dominican Republic and Central American Free Trade Agreement.

Las energías limpias, el riesgo y la vulnerabilidad, la biodiversidad de los bosques, la protección del recurso marino costero, la participación pública en la gestión ambiental, los desechos sólidos, todos son prioridades de la agenda ambiental regional. Debemos poder agruparlos y organizarlos de manera que nos permitan soluciones más coste-eficientes. La armonización de los instrumentos de gestión ambiental estratégica igual. Hay agendas compartidas con distintos consejos ministeriales y con todos los programas estratégicos regionales, de prevención de la contaminación, del área verde, y del área de la sede de legislación.

Para terminar con algo positivo en términos de oportunidades: creo que la sinergia en el cumplimiento de los acuerdos multilaterales ambientales es la llave que nos va a dar la pauta para una mejor aplicación y cumplimiento ambiental.