

## Políticas ambientales de Iberoamérica

---

DIEGO J. VERA JURADO y  
ROBERTO GALÁN VIOQUÉ

### *Sumario*

	<u>Página</u>
1. Reflexiones sobre la situación de Iberoamérica. Dificultades en la configuración y aplicación de las políticas ambientales .....	220
1.1. Reflexión general .....	220
1.2. Problemas en la aplicación de las políticas ambientales .....	223
2. Aspectos constitucionales y principios generales de la protección del medio ambiente en Iberoamérica .....	225
2.1. Evolución general de las constituciones iberoamericanas .....	225
2.2. Principales referencias constitucionales a la protección del medio ambiente .....	226
2.2.1. Aspectos generales .....	226
2.2.2. Principales referencias constitucionales al medio ambiente ..	227
3. La administración ambiental en Iberoamérica .....	233
3.1. Principales problemas de la administración iberoamericana .....	233
3.2. Principales modelos de administración ambiental .....	234
3.2.1. Evolución de los modelos organizativos .....	234
3.2.2. La descentralización y la desconcentración de la gestión ambiental. La intervención municipal en la gestión del medio ambiente .....	236
4. La legislación ambiental en Iberoamérica .....	239
4.1. Aspectos generales .....	239
4.2. Protección de la naturaleza y los recursos naturales .....	239
4.2.1. Planificación, administración y protección de las aguas .....	240
4.2.2. Protección del aire y la atmósfera .....	242
4.2.3. Parques y reservas naturales .....	243

	<i>Página</i>
4.2.4. Paisajes y ecosistemas .....	244
4.2.5. Flora, fauna y vida silvestre .....	246
5. Repertorio bibliográfico básico .....	247

\* \* \*

## 1. REFLEXIONES SOBRE LA SITUACIÓN DE IBEROAMÉRICA. DIFICULTADES EN LA CONFIGURACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

### 1.1. REFLEXIÓN GENERAL

Un análisis global de las políticas ambientales de Iberoamérica es una tarea metodológicamente compleja, que tiene como principal riesgo el ofrecer unos resultados excesivamente genéricos, que no permitan comprender el funcionamiento de los sistemas de protección ambiental de esta amplia zona del mundo. Pensemos que bajo la denominación de *Políticas Ambientales de Iberoamérica* existe una realidad múltiple y dispar, en la que las circunstancias políticas, sociales, históricos, económicos y normativos dificultan cualquier análisis global y, consecuentemente, la homologación de sus resultados. En este sentido, Iberoamérica ha sido históricamente un campo de hibridación de modelos exógenos, tales como los modelos políticos de organización, los modelos de representación y participación y los modelos económicos. Los resultados de estas implantaciones han sido la creación de realidades sociales, culturales y económicas dispares entre sí y, en muchos casos, ajenas a las esperadas.

Esta compleja realidad está condicionada, además, por múltiples y variados problemas que, sin necesidad de un desarrollo detallado, es oportuno enunciar de forma genérica. Algunos de estos problemas son compartidos por la mayoría de los Estados modernos, otros, sin embargo, representan situaciones propias y singulares de la zona, con un diferente nivel de complejidad según los países.

La primera reflexión está vinculada a la debilidad institucional de los países de Iberoamérica, con un insuficiente sector público, resultado de un escaso desarrollo socioeconómico y de una orientación de los escasos recursos financieros hacia el gasto militar y de seguridad, y hacia el pago de los intereses de la deuda pública (probablemente existen excepciones tradicionales a esta situación como Costa Rica y, más recientemente, Chile o Panamá). La región iberoamericana adolece, por tanto, de Estados con escasa capacidad y, consecuentemente, poca legitimidad social, que los sitúa en una situación de franca desventaja a la hora de asumir los retos propios de las políticas públicas. Es necesario insistir, en ese sentido, que reconstruir y fortalecer la capacidad estatal es una condición esencial para que

220

estos países puedan dar por bien planteado el programa hacia el desarrollo económico, la distribución de la riqueza y la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.

Más detalladamente podemos decir que los crónicos déficits fiscales y la inexistencia de un sistema de políticas públicas prioritarias ha restringido el potencial de desarrollo de los Estados iberoamericanos en tres importantes sentidos: en primer lugar, promoviendo el endeudamiento que impide el necesario equilibrio macroeconómico como una de las condiciones para el crecimiento a largo plazo; en segundo lugar, limitando la acción transformadora del Estado al faltar mecanismos de formulación de políticas públicas según las prioridades colectivas, de evaluación del gasto público, y de rendición de cuentas de la gestión y, en último lugar, disminuyendo los énfasis del Estado en la asignación de recursos hacia áreas social o ambientales.

Otro de los problemas destacados es la carencia de estructuras administrativas eficientes en Iberoamérica. Pensemos que, de manera generalizada, el poder ejecutivo, o gobierno central, es la parte integrante de la organización estatal más determinante e influyente desde el punto de vista de la iniciativa política y de los recursos organizativos, tanto humanos como presupuestarios. A su lado, los demás poderes del Estado formalmente independientes entre sí no son en realidad sino contrapoderes cuya importancia radica precisamente en la capacidad que tienen de controlar, moldear o condicionar la acción del gobierno. Es verdad que también existen en algunos casos autoridades regionales autónomas y, desde luego, municipios, que constituyen las unidades base de la división territorial y están en pleno proceso de consolidación institucional y de consecución de autonomía política, administrativa y financiera. No obstante, la importancia de estos otros niveles territoriales de gobierno –incluidos los municipios– sigue siendo muy reducida, careciendo de las posibilidades de gestión necesarias. A esta situación hay que unir, además, que las estructuras gubernamentales centrales adolecen de un problema crónico de racionalidad y eficacia administrativa. En este sentido, no queda claro, en muchos casos, el rango jerárquico ni siquiera el número mismo de las áreas básicas de responsabilidad, conviviendo en el organigrama numerosos departamentos, muchas veces de vida efímera, que se crean o desaparecen sin la base de un impulso estratégico que los sostenga y justifique.

Por último, en esta relación de problemas y carencias, es necesario destacar el fenómeno de la corrupción como una verdadera lacra con serias consecuencias para el desarrollo político, económico y social. La corrupción constituye, en este sentido, un verdadero problema de gobernabilidad y calidad democrática y limita las posibilidades de generar condiciones óptimas para la protección de los intereses generales. Sirva, como ejemplo, la Declaración de Nuevo León de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en enero de 2004, donde se sintetizaba algunas de las consecuencias ampliamente consensuadas de la corrupción en estos ámbitos: «(...) *la corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, erosionan la*

*moral de los pueblos, atentan contra el Estado de derecho y distorsionan las economías y la asignación de recursos naturales para el desarrollo».*

De cualquier manera, y a pesar de todas estas dificultades, estudiar y conocer la realidad ambiental de Iberoamérica es una cuestión prioritaria. Y esto por diversas razones. En primer lugar, estamos hablando de una región del mundo que es pieza clave en cualquier análisis global que se quiera realizar sobre la situación del medio ambiente y los recursos naturales. Pensemos, simplemente, en la relevancia de la Amazonía, región que representa el auténtico pulmón de la Tierra. Alrededor del 30 por ciento de los bosques existentes en el mundo, y más de la mitad de los bosques tropicales, se encuentran en Iberoamérica. Es la región más húmeda del mundo. Sus ríos vierten al mar el 30% del total de las aguas continentales existentes. Es, además, la región de mayor diversidad biológica del planeta, y también la zona de mayor incidencia de endemismo en el mundo. Asimismo, la diversidad y riqueza del ecosistema costero es también relevante. La disposición del mismo, con la consecuente variación de temperaturas y corrientes marinas a las que se ve expuesto, determina que en Iberoamérica se ubiquen una inmensa variedad de regiones costeras de un gran valor ecológico y económico. Estos son sólo algunos ejemplos. No obstante, todo este potencial ambiental está pasando a ser un tema de especial preocupación, no sólo dentro de las fronteras de los países del área, sino también internacionalmente. El estado de salud en que se encuentra el medio ambiente en Iberoamérica justifica de sobra una preocupación global<sup>1</sup>. Desconocer la realidad ambiental de Iberoamérica sería, simplemente, una temeridad.

1. En este sentido, algunos indicadores bastan para ilustrar esta situación:

- El 50% del total de áreas tropicales que se deforestan cada año en el planeta es de bosques latinoamericanos; de los 11.3 millones de hectáreas de bosques tropicales que se pierden actualmente, 5.6 corresponden a selvas tropicales del área, esto es una superficie similar a la de Costa Rica. En los últimos treinta años, el área deforestada en Latinoamérica ha sido de unos dos millones de kilómetros cuadrados, es decir, una superficie equivalente a la del territorio mexicano. Este proceso de deforestación, que en la mayoría de los casos es para abrir nuevas tierras al cultivo o a la ganadería, es la principal causa de la pérdida de biodiversidad en el continente.
- Un gran porcentaje de los ecosistemas costeros han sido modificados o destruidos a consecuencia de desarrollos turísticos, urbanos o agrícolas mal planificados, que de diversas formas han impactado negativamente en estos ambientes. Así, estos ecosistemas de una gran importancia biológica y de un gran potencial económico, muchas veces se pierden sin haber sido siquiera conocidos o explorados; este es el caso principalmente de los manglares.
- Se calcula que más de un 10% del territorio latinoamericano se encuentra en algún grado de erosión. Prácticas agrícolas inadecuadas y usos del suelo mal planificados están ocasionando una alarmante y grave pérdida de suelos cultivables, cuyo proceso de una eventual recuperación es o muy costoso o muy prolongado.
- La proliferación de productos químicos o sintéticos, tanto para la actividad agrícola como para la industrial urbana viene provocando serios y a veces ocultos daños a la calidad de las aguas para consumo humano o productivo, a la calidad del aire en numerosos centros urbanos del continente y a alimentos sometidos a procesos de producción, en los que utilizaran sin control los pesticidas y agroquímicos.
- El cambio climático, la degradación de la capa estratosférica de ozono, el tráfico internacional de desechos peligrosos y su depósito en zonas de bajo control ambiental, la contaminación internacional de mares y océanos y la proliferación de plantas nucleares sin el debido control, se dejan sentir también en diferentes grados en los distintos contextos del continente, sea por los efectos que causan, o por las presiones y políticas internacionales para controlarlos.
- El problema de descontrol en el crecimiento de las ciudades en Latinoamérica es preocupante, donde prácticamente son inexistentes los instrumentos territoriales y urbanísticos.

En segundo lugar, porque en los últimos años se está produciendo una aportación significativa de los países iberoamericanos a las políticas ambientales. Esta aportación es resultado, en algunos casos, del sincretismo político-normativo que ha vivido el área en los últimos tiempos, en otros de mecanismos de protección tradicionales que no habían sido debidamente aplicados o dados a conocer. Por último, la implicación de España y la Unión europea en el desarrollo de las políticas ambientales Iberoamericanas obliga a conocer las carencias y virtudes que éstas presentan en el actual momento.

## 1.2. PROBLEMAS EN LA APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES

Esta presentación general debe ser complementada con algunas consideraciones sobre los problemas que presenta la aplicación concreta del Derecho ambiental, esto es, sobre lo que la Conferencia de Río denominó la «efectividad» de las leyes ambientales. En efecto, existe una percepción generalizada en orden a que la legislación ambiental –en todas partes del mundo–, tiene un bajo nivel de aplicación, lo que se explica habitualmente por razones de orden fáctico, principalmente por la falta de voluntad de las autoridades políticas y administrativas llamadas a ponerla en práctica. En este sentido, hay que recordar que la Unión europea también se ha hecho eco de este problema, incluyendo como uno de los ejes prioritarios de acción estratégica del *VI Programa de Acción Ambiental* mejorar la aplicación de la legislación ambiental en vigor. En concreto, en el caso europeo, se hace referencia a una serie de propuestas que serían fácilmente aplicables a la realidad ambiental iberoamericana.

Entre los factores que dificultan esta aplicación en Iberoamérica podemos citar, a modo de ejemplo, los siguientes:

1) La ausencia del concepto de desarrollo sostenible en el sistema jurídico en general. El más importante de los factores de ineficiencia de la legislación ambiental en estos países parece ser la escasa presencia de la idea del desarrollo sostenible en la legislación ambiental y sectorial y en el conjunto del sistema jurídico del que ésta forma parte. En efecto, lo normal es que la legislación ambiental se inserte en sistemas jurídicos generales que no recogen la idea del desarrollo sostenible y que, por el contrario, legitiman el estilo de desarrollo económico predominante. Esta situación contrasta, curiosamente, con la incorporación generalizada que el concepto de desarrollo sostenible ha tenido en los textos constitucionales, como veremos seguidamente.

2) La falta de consideración de las cuestiones sociales involucradas en los asuntos ambientales y, consecuentemente, la insuficiente valoración social de la legislación ambiental por sus destinatarios e incluso su desconocimiento. En efecto, muchos sistemas jurídicos iberoamericanos pretenden una modificación de conductas que deterioran el medio ambiente sin tomar en cuenta las razones que están en la base de esas conductas. Este problema, que puede ser predicado de cualquier sistema jurídico, es especialmente relevante en Iberoamérica. La exclusión del dato

social, que es indispensable tener en cuenta para regular de una manera apropiada una determinada situación ambiental, lleva a que se ponga el acento en los mecanismos correctivos antes que en los preventivos, o dicho en otras palabras, a que no se establezcan previsiones para remover las causas que generan las situaciones ambientales indeseables. Estas insuficiencias determinan, en cualquier caso, una separación entre normas y destinatarios.

En estrecha relación con este problema está la realidad indígena de Iberoamérica. El conocimiento detallado de esta realidad constituye un factor decisivo a la hora de analizar los problemas y proponer las soluciones ambientales de la zona, y obviar los factores sociales, económicos, jurídicos y culturales de este colectivo constituye un grave error que, como ya se ha demostrado, no contribuye a un eficaz desarrollo de las políticas ambientales. Sin duda, la presencia de un alto índice de población indígena en la mayoría de estos países (en algunos casos superando el 50% de la población total, como es el caso de Guatemala, Bolivia, Perú o Ecuador, y alcanzado cerca del 80% en zonas ambientales especialmente sensibles) hace que se tengan que valorar determinadas circunstancias a la hora de configurar y aplicar la normativa ambiental. Muchas normas ambientales, incluso normas constitucionales, han hecho el esfuerzo por incorporar la realidad multiétnica que tienen estos países, reconociendo la existencia de comunidades indígenas con un derecho consuetudinario propio respecto de los recursos naturales y el medio ambiente.

Pensemos, además, que estas comunidades indígenas tienen una estructura jurídica e institucional que no puede ser omitida. Esta situación ha hecho que se llegue a hablar de diferentes sistemas normativos dentro de un mismo país (Guatemala, Brasil, México, Perú, Bolivia, Ecuador, Panamá, entre otros), obligando a considerar la coordinación de sistemas como un elemento significativo en cualquier proceso de aplicación normativa. Los ejes de esta coordinación entre el derecho indígena y el estatal, deben dar respuesta, entre otros temas, al establecimiento de criterios y reglas para definir y resolver los conflictos de competencia (material, territorial, personal, y temporal entre ambos sistemas); los mecanismos para el respeto de actos jurídicos del derecho indígena; los mecanismos para el respeto de decisiones jurisdiccionales de la justicia indígena; la remisión de determinados casos o situaciones al derecho indígena; el fortalecimiento de relaciones entre autoridades indígenas y autoridades estatales y los mecanismos de colaboración y apoyo entre sistemas. Estos criterios de coordinación, que se podrían aplicar a cualquier material, son especialmente necesarios en el ámbito de la protección del medio ambiente y recursos naturales, donde el derecho indígena ha demostrado una eficiencia y una aceptación social que no puede ser pasada por alto.

No obstante, a pesar de los intentos realizados, los resultados hasta el presente momento han sido muy pobres. La falta de integración política, social y cultural de los pueblos indígenas constituye una tarea pendiente de gran trascendencia para, entre otras cosas, la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

3) Las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicar la normativa ambiental administrativa y judicialmente. El tercero de estos factores tiene que ver con las insuficiencias de las instancias administrativas y jurisdiccionales encargadas de la aplicación de la legislación ambiental, cuestión que veremos seguidamente con mayor detenimiento.

4) La heterogeneidad estructural de la legislación ambiental es una característica de los sistemas jurídicos para la protección del medio ambiente vigentes en Iberoamérica que se corresponde con la etapa actual de su desarrollo. Con esta idea nos referimos a la coexistencia en esa legislación de normas que responden a una visión sectorial y, a veces, simplificadora de la problemática ambiental, teniendo una relevancia ambiental meramente casual en muchos casos. Por razones obvias, esta heterogeneidad estructural constituye, en muchos casos, un factor determinante de su ineficiencia.

## 2. ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN IBEROAMÉRICA

### 2.1. EVOLUCIÓN GENERAL DE LAS CONSTITUCIONES IBEROAMERICANAS

La compleja historia política de la gran mayoría de los países que componen Iberoamérica ha llevado a una renovación de sus instituciones, lo que se ha reflejado, entre otras cosas, en continuos cambios constitucionales. En efecto, en las últimas décadas la mayoría de los países de la región se han dado nuevas constituciones, que de diversas maneras han procurado incorporar las modernas preocupaciones de la sociedad iberoamericana. Esto ha permitido, entre otras muchas novedades, que en estas nuevas constituciones figuren un número importante de disposiciones que se refieren a la protección del medio ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible. Así ha ocurrido, entre otras, con las Constituciones de Panamá (1972, reformas en 1978 1983 y 1994), Cuba (1976, reformas 1992 y 2002), Perú (1993, reformas de 2000, 2004 y 2005), Ecuador (1998), Chile (1980, reformas 2000, 2003 y 2005), Honduras (1982, reformas 2003, 2004 y 2005), El Salvador (1983), Guatemala (1985, reforma de 1993), Haití (1987), Nicaragua (1987, reformas de 1995, 2000 y 2005), Brasil (1988, reforma de 2005), Colombia (1991, reformas de 2002, 2003 y 2005)<sup>2</sup>, Paraguay (1992), Argentina (1994), Venezuela (1999) y República Dominicana (2002)<sup>3</sup>. Algunas de estas Constituciones no incorporan los aspectos ambientales en su versión original, introduciéndose estos planteamientos en reformas posteriores, como ha sucedido con las Constituciones Políticas de Panamá (reformas de 1978 y 1983) y Cuba (reformas de 1992 y 2002).

2. Esta Constitución es el resultado de las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente que, tan sólo en cinco meses, elaboró una nueva Carta Política para ese país que, por la cantidad y calidad de sus disposiciones de relevancia ambiental, es denominada la «Constitución Verde» o «Constitución Ecológica».

3. Sólo se hace referencia a las modificaciones y reformas constitucionales que, a nuestro entender, tienen incidencia sobre el medio ambiente, el desarrollo sostenible y los recursos naturales.

En cualquier caso, once de estas dieciséis constituciones fueron promulgadas entre 1972 y 1992, esto es, en el período de veinte años que medió entre la Conferencia de Estocolmo y la Conferencia de Río.

En otros casos, estos principios ambientales han sido incorporados en constituciones de más larga tradición, a través de puntuales modificaciones, como ha sucedido con la Constitución mexicana de 1917 (reformada en 1987, 1999 y 2004), con la Constitución costarricense de 1949 (reformada en 1994 y 2003), con la Constitución boliviana de 1967 (reformada en 1994, 2002, 2004 y 2005) y, finalmente, con la Constitución uruguaya de 1966 (reformada en 1996 y 2004).

## **2.2. PRINCIPALES REFERENCIAS CONSTITUCIONALES A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE**

### **2.2.1. Aspectos generales**

Aunque se pueda tener una percepción diferente, la regulación constitucional del medio ambiente en Iberoamérica no es un fenómeno nuevo, sino que se encuentra inserto dentro de una verdadera tradición constitucional que se remonta a la Constitución mexicana de 1917 y que se extiende a las posteriores, perviviendo en las nuevas constituciones. En efecto, desde 1917 la Constitución de México prescribe que *«la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de regular la propiedad privada y el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación...»*, así como que se deben dictar las medidas necesarias, entre otros fines, *«para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños a la propiedad privada»* (artículo 27, hoy reformado). Este tipo de precepto se ha venido reproduciendo prácticamente en todas las Constituciones de Iberoamérica, lo que es explicable en una región excepcionalmente rica en recursos naturales y cuyo desarrollo económico ha estado históricamente vinculado a la explotación de los mismos. En cualquier caso, hay que hacer notar que los principales componentes del constitucionalismo ambiental iberoamericano aparecen en la década de los años 80 bajo la influencia de la Conferencia de Estocolmo de 1972 y del Informe Bruntland de 1987, y en la década de los años 90 se continuarán desarrollando, ahora bajo el signo de la Conferencia de Río.

En cualquier caso, tenemos que partir de la idea de que las constituciones iberoamericanas poseen un contenido ambiental homologable a cualquier de los sistemas normativos existentes en Europa o Norteamérica. En este sentido, las cuestiones ambientales reguladas en las constituciones iberoamericanas son diversas y responde a los principales retos que la protección ambiental plantea en la actualidad. Simplificando, puede afirmarse que los cambios constitucionales producidos en Iberoamérica, que incluso muestran una determinada progresión histórica, son los siguientes: primero, se establece el deber del Estado de proteger el medio ambiente; luego, este deber se extiende a la sociedad en su conjunto; al mismo

tiempo, se comienza a incorporar el derecho a un medio ambiente apropiado junto con los demás derechos fundamentales y a garantizar su ejercicio; más tarde, se inicia el establecimiento de la vinculación que existe entre el medio ambiente y el desarrollo, prescribiéndose que la economía debe orientarse hacia un modelo de desarrollo sostenible y, finalmente, se entra a regular la protección de ciertos componentes específicos del medio ambiente: el patrimonio genético, la flora y fauna silvestres, ciertas regiones específicas del territorio como la Amazonía y otros, así como a establecer ciertas bases constitucionales en temas específicos que serán desarrolladas por la legislación ambiental, tales como la evaluación de impacto ambiental, la ordenación territorial, la prohibición del ingreso de residuos peligrosos, los efectos ambientales de la minería o la localización de las industrias.

### 2.2.2. Principales referencias constitucionales al medio ambiente

Detalladamente podemos destacar algunos de los contenidos ambientales más significativos de las constituciones iberoamericanas. Lo primero que cabe analizar es la *idea del desarrollo sostenible, en relación con el deber del Estado y la sociedad de proteger el medio ambiente*. La idea de desarrollo que se encuentra presente en las constituciones de Iberoamérica se comenzó a enriquecer en la década de los años 80 con la incorporación del concepto de desarrollo sostenible. Esta idea comenzó a hacerse explícita en 1985 en la Constitución de Guatemala y en 1988 en la de Brasil. A partir de la década de los años 90 la referencia al desarrollo sostenible pasó a ser común en las nuevas constituciones iberoamericanas<sup>4</sup>. Asimismo, hay que indicar que las menciones al desarrollo sostenible se insertan generalmente en función del deber del Estado de proteger el medio ambiente, como ocurre con la Constitución ecuatoriana de 1998, o del deber del Estado de planificar recursos naturales o de promover un determinado uso de los mismos, como ocurre con la Constitución colombiana de 1991 o la Constitución peruana de 1993. Otras veces, estas menciones se insertan directamente en disposiciones de naturaleza económica, como ocurre con la Constitución ecuatoriana de 1998 y la Constitución mexicana luego de la reforma constitucional de 1999. En el caso de la Constitución venezolana de 1999, en cambio, la mención al desarrollo sostenible aparece vinculada a la ordenación del territorio.

En lo que se refiere al *deber del Estado de proteger el medio ambiente*, éste apareció por primera vez en la Constitución de Panamá de 1972. Esta idea se reproduce en todas las Constituciones bajo distintas fórmulas. En efecto, la Constitución cubana de 1976 estableció que «...el Estado y la sociedad protegen la naturaleza...». (artículo 27, hoy reformado). Una fórmula similar fue utilizada por la Constitución chilena, cuando estableció que «es deber del Estado velar para que este derecho (a vivir en un

4. Estas menciones al desarrollo sostenible presentan algunas particularidades, como ocurre por ejemplo con la Constitución argentina de 1994 que lo hace mediante una disposición que evoca la idea del desarrollo sostenible en término idénticos a los empleados por el Informe Brundtland para definirlo. En efecto, al establecer el derecho de todos los habitantes a un medio ambiente adecuado, el artículo 41 de esa Constitución dispone que éste debe ser apto «para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...».

ambiente libre de contaminación) *no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza*» (artículo 19,8). Por su parte, *el deber de la sociedad de proteger el medio ambiente* apareció por primera vez en la Constitución de Cuba de 1976, en los siguientes términos: «*Para asegurar el bienestar de los ciudadanos, el Estado y la sociedad protegen la naturaleza. Incumbe a los órganos competentes y además a cada ciudadano velar porque sean mantenidas limpias las aguas y la atmósfera, y que se proteja el suelo, la flora y la fauna*» (artículo 27). En parecidos términos la mayoría de las constituciones de la década de los 90 han incorporado estas obligaciones del Estado y la sociedad de proteger el medio ambiente. Sirva como ejemplo la Constitución de Colombia de 1991, cuando establece el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del medio ambiente, así como el deber de las personas y los ciudadanos de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano. Correlativamente, todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano, derecho que se encuentra garantizado por la acción de tutela.

En correspondencia con el deber del Estado y de la sociedad de proteger el medio ambiente, se ha comenzado a generalizar en las nuevas constituciones iberoamericanas la consagración del *derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado*. En efecto, de las dieciséis Constituciones expedidas en los últimos veinticinco años, nueve han incorporado ese derecho, bajo distintas formas (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela). Por su parte, una reforma de 1994 introdujo ese derecho a la Constitución de Costa Rica de 1949 y otra de 1999 hizo lo propio con la Constitución mexicana de 1917. Se trata de un hecho trascendental, que ha sido fecundo en consecuencias prácticas porque, como se verá más adelante, la intervención de los tribunales en los conflictos jurídico-ambientales se ha basado principalmente en el ejercicio que se ha hecho de las acciones constitucionales previstas para la defensa de los derechos fundamentales, en los países donde el derecho a un medio ambiente apropiado ha pasado a tener un rango constitucional. Lo anterior se explica por las dificultades que aún presentan en estos países los sistemas procesales respecto de la tutela de los intereses colectivos y difusos, transformado la tutela constitucional en la vía que preferentemente para la protección de esos intereses. El derecho a un medio ambiente adecuado comenzó a ser incorporado de manera progresiva en las Constituciones de los países de Iberoamérica, a partir de 1979, que de esta manera se anticiparon a la Declaración de Río. En la década de los años 1990 este derecho fue establecido en la Constitución de Colombia de 1991, en la Constitución de Paraguay de 1992, en la Constitución de Perú de 1993, en la Constitución de Argentina de 1994, en la Constitución de Ecuador de 1998 y en la Constitución de Venezuela de 1999. Por citar el contenido de algunas constituciones, en 1991, la Constitución de Colombia consagró este derecho en su artículo 79, en virtud del cual «*todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano...*» (artículo 79). Este derecho, sin embargo, no tiene la calidad de un «derecho fundamental». En efecto, la Constitución colombiana regula en su Título III los derechos, las garantías y los deberes, haciendo una distinción entre los derechos fundamentales (artículos 11 a 41), los derechos sociales, económicos y culturales (artículos 42 a 77), y los dere-

chos colectivos y del ambiente (artículos 78 a 82), entre los cuales figura el derecho a gozar de un ambiente sano. Esta distinción es importante para los efectos de la procedencia de la acción de tutela. Sin embargo, la Corte Constitucional de ese país ha declarado que dicho derecho se debe asimilar a los derechos fundamentales por razones de conexión de aquél con éstos y, por tanto, ha establecido que se puede proteger mediante la acción de tutela. En 1992, la Constitución de Paraguay hizo lo propio en su artículo 7º, donde se dice que «*toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado*» (artículo 7º). Por su parte, en 1993 la Constitución de Perú de 1993, al igual que su antecesora de 1979, estableció que toda persona tiene derecho «*a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida*» (artículo 2º). En 1994, la Constitución de Argentina estableció en su artículo 41 el mismo derecho, al disponer que «*todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras...*» (artículo 41). En el mismo año, se incorporó a la Constitución de Costa Rica de 1949, un precepto que estableció que «*toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado*» (artículo 50). En 1998, la Constitución de Ecuador estableció en el artículo 23,6 que «*el Estado reconocerá y garantizará a las personas*», entre otros, «*el derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación*», confirmando de esta manera lo que, en su momento, había establecido la Constitución de 1979 en su artículo 19. En México, por su parte, en 1999 entró en vigor una disposición por la que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º, en virtud del cual toda persona pasó a tener «*derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar*», aunque, como se dice más atrás, se omitió establecer las garantías procesales específicas que son necesarias para hacerlo efectivo, si se tiene en cuenta las características también específicas de ese derecho. Y, por último, en 1999 la Constitución de Venezuela incluyó este derecho mediante una disposición en virtud de la cual «*toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado*» (artículo 127).

De manera simultánea, las constituciones de Iberoamérica comenzaron a reconocer otro principio ambiental de especial significado, como es la *función ambiental de la propiedad*, como una derivación de la función social general del derecho de propiedad. Así ocurrió con la Constitución de Chile de 1980, donde se prescribe que la ley establecerá las limitaciones y obligaciones que deriven de la «función social» de la propiedad, agregando que esta función comprende, entre otras cosas, las exigencias de «la conservación del patrimonio ambiental» (artículo 24), o la referencia contenida en la Constitución de 1991 de Colombia, donde se reconoce expresamente la función ambiental de la propiedad, como una derivación de la función social general del derecho de propiedad. Sin embargo, las disposiciones más amplias sobre la materia se encuentran en el artículo 23,6 de la Constitución ecuatoriana de 1998, donde se reconoce y garantiza a las personas, entre otros derechos, el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado e, inmediatamente a

continuación, se establece lo siguiente: «La ley establecerá las restricciones al ejercicio de determinados derechos y libertades, para proteger el medio ambiente».

Asimismo, estas restricciones al ejercicio de ciertos derechos que tienen por finalidad proteger el medio ambiente están estrechamente vinculadas a la idea de «patrimonio ambiental». En efecto, desde la década de los años 80 se comenzaron a incorporar a las constituciones iberoamericanas preceptos que le otorgan al medio ambiente y los recursos naturales o sus componentes el carácter de «patrimonio» de la nación o de la sociedad o patrimonio común, con alcances que son diversos cuando se utilizan expresiones tales como «patrimonio ambiental», «patrimonio natural» e incluso «patrimonio genético». También desde esa década se comenzó a utilizar la expresión «patrimonio cultural». En lo que concierne a la década de los años 90, las referencias que se hacen al concepto de «patrimonio» quedan vinculadas a los recursos naturales. Así ocurre con la Constitución peruana de 1993 cuando establece que «los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación» (artículo 66), así como con la Constitución argentina de 1994, que habla de la «preservación del patrimonio natural» (artículo 41). Es difícil precisar el momento en que se inició este uso de la expresión «patrimonio» en el derecho ambiental, pero parece claro que la generalización de dicho uso se puede situar a partir de la Convención sobre el Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (París, 1972).

En lo que se refiere a la participación de los *pueblos indígenas* en la gestión ambiental, la misma Constitución de Colombia establece reglas para la conformación de las entidades territoriales indígenas y dispone que la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará con respeto de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, puntualizando además que el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades. En el mismo sentido, la Constitución de Paraguay de 1992 reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat, declara que los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida, prohibiendo la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos. Consecuentemente, la Constitución establece la obligación del Estado de atender a la defensa de los pueblos indígenas contra la agresión de su hábitat y la contaminación ambiental. Como último ejemplo, podemos citar la Constitución de Ecuador de 1998 cuando indica que toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada.

Otra de las preocupaciones que se ve reflejada en las constituciones de Iberoamérica esta vinculada a la incorporación de la *garantía procesal* necesaria para hacer efectiva la protección del medio ambiente. Este es el caso de la Constitución de Colombia de 1991, cuando establece las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, entre ellos los relacionados con el ambiente, así

como las acciones populares en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. En el mismo sentido la Constitución Argentina dispone que «*toda persona puede interponer acción de amparo contra todo acto u omisión que lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos o garantías reconocidos por esta Constitución*», agregando que en lo relativo a los derechos que protegen el medio ambiente, entre otros, esta acción podrá ser interpuesta por el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines» (artículo 43). La Constitución de Venezuela de 1999, finalmente, establece que «*toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente...*» (artículo 26).

En otro ámbito, las Constituciones iberoamericanas establecen la regulación de ciertos componentes específicos del medio ambiente. Este es el caso la protección de la fauna y la flora<sup>5</sup>, la protección del patrimonio genético<sup>6</sup> y de la diversidad biológica<sup>7</sup>, la protección de ciertas zonas geográficas del país<sup>8</sup> y el establecimiento

5. De este tema se habían ocupado en la década de los años 1980 la Constitución de Guatemala (1985), de Haití (1987) y Brasil (1988).<sup>174</sup> Entre tanto, una reforma de 1983 a la Constitución de Panamá dispuso que «el Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marítima, así como de los bosques...se llevarán a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia» (artículo 116). En la década de los años 1990, el tema no fue retomado, como no fuera mediante menciones, como la que contiene la reforma de 1992 al artículo 27 de la Constitución cubana o el artículo 127 de la Constitución venezolana. En efecto, en el nuevo texto de la Constitución cubana se dice que es deber de los ciudadanos contribuir a la protección, entre otros elementos naturales, de la flora y fauna, lo que por otra parte había sido previsto en el texto original de 1976. Por su parte, la Constitución venezolana de 1999 prescribe, como se dijo más atrás, que es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, «en donde... las especies vivas, sean especialmente protegidas, de conformidad con la ley».
6. Así, por ejemplo, la Constitución de Colombia de 1991 establece que el Estado regulará el ingreso y la salida de los recursos genéticos, y su utilización, de acuerdo con el interés nacional.
7. La diversidad biológica es un tema que fue tratado inicialmente por la Constitución de Brasil, en 1988, mediante una disposición que le asigna al Poder Público el deber de «preservar la diversidad e integridad del patrimonio genético y fiscalizar a las entidades dedicadas a la investigación y manipulación de material genético» (artículo 225). Las Constituciones promulgadas en la última década del siglo xx continuaron ocupándose de este tema. Así lo hizo en 1993 la Constitución de Perú, donde se establece que «el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica» (artículo 68), y en 1994 la Constitución de Argentina, donde se prescribe que «las autoridades proveerán...a la preservación... de la diversidad biológica» (artículo 41). En 1998, la Constitución de Ecuador declaró de interés público y dispuso que se regularán conforme a la ley «...la biodiversidad y la integridad del patrimonio ecológico del país» (artículo 86, N° 1°). En esa misma Constitución se estableció que «el Estado tiene derecho soberano sobre la diversidad biológica...» (artículo 248). Por último, en 1999 la Constitución de Venezuela estableció, como se acaba de ver, que el Estado protegerá la diversidad biológica.
8. La protección de ciertas zonas geográficas de especial interés, como es el caso de la Amazonía, que es compartida por ocho países de América del Sur, ha sido también objeto de disposiciones constitucionales, como ocurrió en la década de los años 1980 en Brasil, donde está situada la parte más extensa de la Amazonía.<sup>175</sup> En la década de los años 1990 se ocuparon de la Amazonía otros dos países amazónicos: Perú y Ecuador. En efecto, la Constitución peruana de 1993 estableció que «el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada» (artículo 69) y, por su parte, la Constitución ecuatoriana de 1998 dispuso que, «en

de áreas naturales protegidas<sup>9</sup> y la actividad agrícola<sup>10</sup>, por citar sólo algunos ejemplos.

Por último, algunas constituciones optan por regular instrumentos de protección ambiental. Es el caso del artículo 225 de la Constitución brasileña de 1988 que contiene disposiciones sobre la evaluación del impacto ambiental. Antes de la propia Conferencia de Río, la Constitución de Brasil incluyó este mecanismo en su artículo 225-I, donde dispuso que incumbía al Poder Público «*exigir, en la forma*

---

las provincias de la región amazónica, el Estado pondrá especial atención para su desarrollo sustentable y preservación ecológica, a fin de mantener la biodiversidad...» (artículo 240). La protección de las zonas geográficas de especial interés comprende en algunos casos las zonas fronterizas, como ocurre en el caso de Colombia, donde las normas constitucionales sobre organización territorial prevén que las autoridades locales puedan convenir directamente con las autoridades del mismo nivel de los países limítrofes programas dirigidos a fomentar «la preservación del ambiente» (artículo 289). De acuerdo con la misma Constitución, las Asambleas Departamentales están facultadas para expedir, por medio de ordenanzas, las disposiciones relacionadas con el ambiente de «sus zonas de fronteras» (artículo 300, N° 2). En el caso de Ecuador, por su parte, la Constitución dispone que «existirán regímenes especiales de administración territorial por consideraciones... ambientales», agregando que «para la protección de las áreas sujetas a régimen especial, podrán limitarse dentro de ellas... cualquier otra actividad que pueda afectar al medio ambiente...» y que «los residentes del área respectiva, afectados por la limitación de los derechos constitucionales, serán compensados mediante el acceso preferente al beneficio de los recursos naturales disponibles y a la conformación de asociaciones que aseguren el patrimonio y bienestar familiar...» (artículo 238).

9. Las áreas naturales protegidas son otro de los temas tratados en las nuevas Constituciones latinoamericanas, a partir de la década de los años 1980. Así ocurrió con las Constituciones de Haití, Guatemala y Brasil.<sup>177</sup> En la década de los años 1990 se extendió esta tendencia a las Constituciones de Perú y Ecuador. En efecto, en 1993 la Constitución de Perú introdujo una disposición en virtud de la cual «el Estado está obligado a promover la conservación... de las áreas naturales protegidas» (artículo 68). La Constitución de Ecuador, por su parte, estableció en 1998 que la ley regulará «el establecimiento de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, que garantice la conservación de la biodiversidad y el mantenimiento de los servicios ecológicos, de conformidad con los convenios y tratados internacionales» (artículo 86). Asimismo, dispuso que para hacer efectivo el derecho a la conservación del medio ambiente (y a la vivienda), «las municipalidades podrán expropiar, reservar y controlar áreas para el desarrollo futuro, de conformidad con la ley» (artículo 32).
10. La agricultura y la reforma agraria son temas que interesan desde el punto de vista ambiental en razón del impacto que generan las actividades agrícolas y el régimen de tenencia de la tierra, no sólo sobre el suelo sino también sobre los recursos naturales en general. De esta relación se ocupan algunas de las nuevas Constituciones Políticas latinoamericanas. Así, por ejemplo, el artículo 106 la Constitución de Nicaragua prescribe, luego de las modificaciones de 1995, lo siguiente: «La Reforma Agraria es instrumento fundamental para la democratización de la propiedad y la justa distribución de la tierra, y es un medio que constituye parte esencial para la promoción y estrategia global de la reconstrucción ecológica y el desarrollo económico sostenible del país. La reforma agraria tendrá en cuenta la relación tierra-hombre socialmente necesaria; también se garantiza las propiedades a los campesinos beneficiarios de la misma, de acuerdo con la ley.» Esta referencia a la reconstrucción ecológica del país, que no contenía el precepto original de 1987, coloca a la reforma agraria como un medio para alcanzar, entre otros, ese propósito. Desde otra perspectiva, el artículo 121 de la Constitución de Panamá establece lo que sigue: «El correcto uso de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad y será regulado por la Ley de conformidad con su clasificación ecológica a fin de evitar la subutilización y disminución de su potencial productivo.» La Constitución de Paraguay, en cambio, retoma la vinculación entre reforma agraria y medio ambiente, cuando en su artículo 115 dispone que la reforma agraria y el desarrollo rural se efectuarán de acuerdo con ciertas bases, entre las que se encuentran la racionalización y la regulación del uso de la tierra y de las prácticas de cultivo para impedir su degradación, así como la defensa y la preservación del ambiente.

de la ley, para la instalación de obras o actividades potencialmente causantes de degradación significativa del medio ambiente, un estudio previo del impacto ambiental, al que se le dará publicidad». Después de la Conferencia de Río, la evaluación del impacto ambiental ha sido considerada en el artículo 129 de la Constitución de Venezuela de 1999, con alcances que incluso exceden a lo habitual, disponiendo que «todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y socio-cultural», lo que implica extender sus alcances más allá de la esfera del medio físico. Esta precisión es importante porque algunas veces lo que se discute con motivo de una evaluación de impacto ambiental son cuestiones que tienen que ver más con asuntos socio culturales que con el medio físico. En el mismo sentido, la ordenación del territorio, como instrumento de ordenación ambiental, es reconocida por algunas constituciones. En concreto, a este importante mecanismo se refiere la Constitución de Venezuela cuando establece que «el Estado desarrollará una política de ordenación del territorio atendiendo a las realidades ecológicas, geográficas, poblacionales, sociales, culturales, económicas, políticas, de acuerdo con las premisas del desarrollo sustentable, que incluya la información, consulta y participación ciudadana». Cabe decir, además, que Venezuela cuenta, desde 1983, con una Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, cuyo objeto consiste en establecer las disposiciones que rigen el proceso de ordenación del territorio, en concordancia con la estrategia de desarrollo económico y social a largo plazo de la nación. La responsabilidad por el daño ambiental es otro instrumento importante que comenzó a formar parte de las Constituciones iberoamericanas, a partir de la década de los años 80. Así lo hace la Constitución de Brasil de 1988, que incorporó por primera vez una regla sobre la materia, al disponer que «las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado» (artículo 225). En la década de los años 1990, prácticamente todas las nuevas Constituciones se ocuparon de este tema.

En resumen, podemos afirmar que en las Constituciones iberoamericanas figuran un número importante de disposiciones que se refieren a la creciente preocupación de la sociedad por la protección del medio ambiente y la promoción de un modelo de desarrollo sostenible, incluso en aquellas constituciones de un signo marcadamente conservador. Los países iberoamericanos incorporan, por tanto, a su bloque constitucional los principios básicos de esta materia, que permiten, en su caso, un pleno ejercicio de la protección ambiental por parte de los poderes públicos. Las dificultades, en su caso, se encuentran localizadas en otros ámbitos del sistema.

### 3. LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL EN IBEROAMÉRICA

#### 3.1. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN IBEROAMERICANA

Como ya se ha puesto de manifiesto la administración pública iberoamericana tiene una serie de problemas genéricos que dificultan de elección de un modelo

eficaz de administración ambiental. En primer lugar, existe un grave problema de inflación organizativa, que produce una serie de efectos negativos en los diferentes procesos de gestión pública, incluida la ambiental. Se produce una interferencia de órganos, entidades e instituciones cuyas funciones no están claramente definidas y cuya actuación en muchos casos bloquea, más que facilita, la gestión administrativa. Además, en muchos casos, la actividad pública no coincide con el ámbito funcional de los diferentes organismos públicos, principalmente Ministerios. Así, por citar algunos ejemplos, la actividad relacionada con el medio ambiente no es realizada en su totalidad por el Ministerio de Medio Ambiente; la actividad sanitaria no es realizada en su totalidad por el Ministerio de Salud; la construcción de carreteras no es efectuada por el Ministerio de Comunicaciones, y así sucesivamente. Este fenómeno tiene como consecuencia principal el no saber en cada caso quien ejerce las diferentes competencias y, por tanto, a quien se le puede exigir su cumplimiento. La situación se puede ilustrar con el ejemplo de Guatemala: El Ministerio de Medio Ambiente no tiene encomendadas todas las competencias ambientales en Guatemala, ni siquiera las más relevantes, existiendo otros ministerios e instituciones implicados en esta función. Como consecuencia de lo anterior se produce un solapamiento de competencias, funciones y servicios que incrementa la necesidad de recursos y hace inviable un procedimiento razonable de gestión. En segundo lugar, no existen estructuras razonablemente desconcentradas que realicen una gestión eficaz de las políticas públicas. Situación que se ve agravada por la situación de los municipios que, en términos generales, no tienen capacidad para gestionar sus competencias. Finalmente, la ausencia de un auténtico servicio civil de carrera es un problema en sí mismo que crea otros desde el punto de vista organizativo porque, al ser totalmente necesaria una mínima tecnocracia política especializada y no poderse recurrir prácticamente a empleados permanentes, se acude a expertos externos que resultan extraños a la propia organización administrativa.

### **3.2. PRINCIPALES MODELOS DE ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL**

#### **3.2.1. Evolución de los modelos organizativos**

La formación del derecho ambiental iberoamericano ha estado acompañada en las últimas décadas por la organización jurídica de la administración pública del medio ambiente, lo que se ha hecho a través de las mismas leyes sobre medio ambiente o mediante modificaciones a las leyes generales que rigen la administración pública del Estado. La inserción de la gestión ambiental en la estructura administrativa del Estado –por lo general, en la administración central del Estado– se ha dificultado enormemente por la sectorización que caracteriza a esa estructura.

La evolución de la administración ambiental iberoamericana ha sido compleja, mostrando una variedad de modelos organizativos en constante cambio. En esta descripción hay que indicar que durante la década de los 70 y 80 los organismos ambientales principales fueron las instancias de coordinación que, por lo general, fueron creadas como «comisiones nacionales del medio ambiente». En este sentido

hay que decir que, antes de la década de los años 90, sólo había un ministerio del medio ambiente en Iberoamérica: el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de Venezuela, creado en 1976. En otros países, el organismo ambiental principal era una estructura político-administrativa preexistente, por lo general la que desempeñaba las funciones más próximas a los asuntos ambientales y que pasaba a desempeñar funciones ambientales con base en la nueva legislación sobre la materia, como los ministerios de salud o de agricultura. Lo habitual, sin embargo, había sido la instauración de un modelo mixto, mediante la creación de «comisiones nacionales del medio ambiente» que coordinaban las actividades ambientales de los ministerios o secretarías que desempeñaban funciones de esta naturaleza.

En cualquier caso, las consecuencias de ese período fueron que los problemas ambientales tuvieron una escasa atención, considerados desde la óptica de los asuntos de la salud pública o de los asuntos de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza o la pesca, es decir, como una modalidad de las actividades productivas que estaban subordinadas a las exigencias de la economía, excluyendo los criterios de protección ambiental. De esta manera, se siguió incrementando el deterioro ambiental, mientras el reducido peso político y administrativo de las instancias de coordinación era incapaz de corregir las tendencias existentes y, en definitiva, determinaba que las funciones de esas instancias se ejercieran en el vacío.

El panorama, sin embargo, cambió radicalmente en la década de los años 90, cuando dieciocho de los veinte países de la región contaban con un ministerio<sup>11</sup> o una secretaría de medio ambiente<sup>12</sup>. La creación de tales ministerios o secretarías se llevó a cabo mediante la asignación que se les hizo de la mayor parte de las funciones ambientales y trajo consigo la desaparición de las «comisiones nacionales de medio ambiente». El proceso, sin embargo, no ha estado exento de enormes dificultades. En cualquier caso, hay que reconocer que la creación de ministerios o secretarías de estado de medio ambiente es un punto de partida importante para enfrentar desde el sector público los problemas ambientales más apremiantes.

Junto a este modelo ministerial o de secretarías, cuya función principal es la ejecución y gestión de las políticas ambientales, aparece otras propuestas organizativas en este mismo período. Estas nuevas instancias tienen una función coordinadora de las muchas competencias ambientales que ejercitan otras entidades públicas. Nos referimos, por una parte, a las comisiones o consejos nacionales de medio ambiente<sup>13</sup>, y a las autoridades nacionales ambientales<sup>14</sup>, por otra.

11. En la actualidad tienen ministerio de medio ambiente, con diferentes denominaciones los siguientes países: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Uruguay y Venezuela.
12. En la actualidad tienen secretaria de medio ambiente, con diferentes denominaciones los siguientes países: Argentina, República Dominicana, Honduras, México y Paraguay.
13. En la actualidad tienen comisiones o consejo nacionales de medio ambiente los siguientes países: Chile y Perú.
14. En la actualidad tienen autoridad nacional de medio ambiente Panamá.

Sin embargo, dicho esto, hay que advertir que en Iberoamérica, lo más común ha sido que los órganos públicos de la gestión ambiental se hayan constituido, al menos inicialmente, como una combinación de algunos elementos de los modelos antes descritos. En efecto, ha sido frecuente que se refuerce una estructura jurídico-administrativa preexistente, otorgándole nuevas competencias ambientales; pero, al mismo tiempo, que se cree una instancia de coordinación de la gestión ambiental a través de comisiones de alto nivel (comisiones interministeriales o intersecretariales). En otras ocasiones, sin embargo, la creación de la instancia de coordinación ha ido acompañada de la constitución de una secretaría ejecutiva para poner en práctica sus decisiones, que con el correr de los años ha devenido en ministerio o secretaría. En Iberoamérica, por tanto, no existen modelos «puros», sino combinaciones de modelos, en los que algunas veces predominan las instancias de coordinación sobre los ministerios o secretarías y, en otras, los ministerios o secretarías sobre las instancias de coordinación. Además, no es fácil identificar en estos sistemas mixtos los organismos que tienen a su cargo las principales funciones ambientales, porque muchas veces las asignaciones de competencias no reflejan la verdadera importancia de cada organismo.

En cualquier caso, se trata sólo de esquemas administrativos, que para ser eficiente requiere de recursos de todo orden y de un nuevo estilo de administrar, que permita superar las inercias y obstáculos existentes y alcanzar niveles de coordinación adecuados.

### **3.2.2. La descentralización y la desconcentración de la gestión ambiental. La intervención municipal en la gestión del medio ambiente**

La descentralización, que es una característica que distingue a los regímenes democráticos, es también un requisito básico para una gestión ambiental adecuada, en tanto ella permite un tratamiento más eficaz de los problemas ambientales, facilitando la participación de la sociedad. La descentralización de la gestión ambiental que se ha dado en las últimas dos décadas en Iberoamérica hay que entenderla en el marco más amplio del proceso general de reforma del Estado. Así, gran parte de los países de la región realizan procesos de descentralización, con diferentes objetivos y grados de avance que han sido motivados por la necesidad de fortalecer la democracia, la gobernabilidad y la eficiencia de la administración pública. En el contexto de estos procesos, la gestión ambiental también ha sido materia de la descentralización y las políticas a distintos niveles territoriales han ido progresivamente incorporando las consideraciones ambientales.

No obstante, hay que reconocer que los procesos de descentralización reales que se producen en Iberoamérica son escasos, no siendo habituales tampoco aquellos que permiten la descentralización de funciones. En este sentido, y pese a los avances de los últimos años, la mayor parte de los gobiernos nacionales de Iberoamérica continúan concentrando excesivamente el poder y los recursos<sup>15</sup>. De hecho,

15. En su estudio sobre la política de descentralización en América Latina, Willis y otros (1999)

sólo la experiencia de Brasil y Colombia se puede calificar como descentralización ambiental. El resto de los aparentes procesos de descentralización ambiental son, en el mejor de los casos de desconcentración administrativa (México, Nicaragua, Ecuador, Costa Rica, Venezuela, El Salvador y Bolivia). A la hora de analizar estos procesos tenemos que diferenciar, además, entre los procesos de descentralización se han dado en el marco de organizaciones estatales unitarias, que predominan, y federales, como en los casos de Argentina, Brasil, México y Venezuela. En este segundo caso, se encuentran diversas formas y grados de descentralización. Mientras Brasil cuenta con un proceso efectivo en muy diversos ámbitos de la gestión ambiental, México y Venezuela mantienen una alta centralización en muchas áreas. Estos diferentes patrones de descentralización deben entenderse, como es obvio, en el marco más general de la administración pública nacional. Por lo que se refiere a los países unitarios presentan muy diversas formas y grados de descentralización. En unos casos, el ministerio, o la entidad nacional equivalente, cuenta con dependencias u oficinas provinciales o departamentales responsables de la coordinación y ejecución de la política nacional a nivel regional; muchas veces desconcentra en esas oficinas parte de sus competencias como autoridad ambiental, es decir aquellas concernientes a la definición de políticas y regulaciones, a la aprobación de los diversos permisos de uso de los recursos. En otros casos la competencia parcial o total por esas funciones a nivel regional se encuentra descentralizada en los gobiernos provinciales o departamentales. Estas modalidades se encuentran en particular en los países de tamaño grande y mediano ubicados en Suramérica.

En algunos casos, sin embargo, se han creado organismos especializados en esta función, como es el caso de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente creada en México en 1992, que por su denominación pudiera inducir a pensar que estamos frente a un organismo judicial, pero que se trata de un organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de ese país. Lo mismo ocurre con el llamado «Tribunal Ambiental Administrativo» creado en 1995 por la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica, que es considerado como una instancia prejudicial apropiada para «ejecutar medidas cautelares, en especial para lograr el cese de las actividades dañosas o contaminantes». Establece el artículo 103 de esa Ley que dicho tribunal será un órgano desconcentrado del Ministerio de Ambiente y Energía.» Su competencia, sin embargo, comprende, entre otras materias, «establecer, en vía administrativa, las indemnizaciones que puedan originarse en relación con los daños producidos por violaciones de la legislación tutelar del ambiente y los recursos naturales» (artículo 111).

Respecto al papel de los municipios en la gestión ambiental, hay que indicar que no existe un solo camino para avanzar en esa dirección y que los países han escogido diferentes estrategias y estilos para enfrentar los desafíos de la gestión ambiental municipal. Esta afirmación es particularmente válida si se toma en

---

destacan el caso de Brasil y Colombia como las naciones con mayor descentralización política y financiera en América Latina.

cuenta que existen más de trece mil gobiernos locales en Iberoamérica que varían mucho en su dimensión, competencias y capacidad institucional.

En gran parte de los países la dimensión ambiental ha ido adquiriendo importancia en los procesos generales de formulación de políticas a nivel local, en particular en los planes de desarrollo, planes reguladores y presupuestos municipales y los planes de ordenación del territorio y de ordenación urbanística. Los criterios ambientales se incorporan en particular a la definición de los usos del suelo, los programas de educación y de prevención en salud, las disposiciones relativas al equipamiento comunitario, urbanización, transporte y tránsito público. En esos procesos de planificación las administraciones municipales tienen con frecuencia la obligación de garantizar a la población local su derecho a participar en las decisiones que afectan al medio ambiente y promover su participación en programas comunitarios dirigidos a la solución de problemas concretos. Cabe mencionar también que cientos de municipios de la región, independientemente de su tamaño, han desarrollado procesos de planificación estratégica en los cuales el tema ambiental ha surgido con mucha fuerza, al lado de temas tales como el desarrollo productivo, la creación de empleo, y la superación de la pobreza.

Algunos municipios han adoptado de manera explícita agendas verdes encaminadas a la protección de los ecosistemas naturales de especial valor y de las cuencas hidrográficas vinculadas al suministro de agua potable, el establecimiento de áreas protegidas y la prevención y mitigación de los efectos de fenómenos naturales extremos sobre la población. En este sentido, las principales atribuciones municipales son, por lo general, las referidas a la prestación de los servicios de acueducto, cloacas, drenajes y tratamiento de aguas residuales, a la recolección y disposición de desechos domésticos e industriales y, en general, al saneamiento básico, y la reducción de los efectos ambientales negativos, en particular el control de la contaminación. Ello puede conllevar la competencia para establecer regulaciones ambientales, otorgar licencias y permisos ambientales, así como para ejercer las funciones de control propias del proceso orientado a hacer cumplir estas regulaciones o aquellas emanadas de las autoridades regionales o nacionales.

Una expresión concreta de la gestión ambiental municipal se presenta en las áreas urbanas, donde los municipios juegan un papel primordial y donde se expresan sus más importantes funciones ambientales. El 75% de la población urbana de la región vive en grandes ciudades, y en ellas la gestión ambiental se ha ido encaminando principalmente a solucionar los problemas de contaminación del aire, los suelos y las aguas, a los servicios de distribución de aguas y recogida de residuos sólidos. Algunos de los grandes centros urbanos han ido también incrementando sus acciones en la protección y restauración de los ecosistemas naturales, en la provisión de espacios públicos verdes, y en la puesta en marcha de sistemas públicos de transporte dirigidos a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, incluyendo la calidad ambiental. Los casos del Distrito Federal de México, Sao Paulo, Caracas, Buenos Aires y Bogotá, ilustran diversos aspectos de la complejidad de la gestión ambiental de los grandes centros urbanos.

## 4. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN IBEROAMÉRICA

### 4.1. ASPECTOS GENERALES

En Iberoamérica se ha desarrollado un intenso proceso legislativo que desembocó en la expedición de leyes generales en nueve de los veinte países. En concreto, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Colombia, 1974), la Ley Orgánica del Ambiente (Venezuela, 1976), la Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental (Ecuador, 1976), la Ley sobre política nacional del medio ambiente (Brasil, 1981), la Ley núm. 33 sobre Protección del Medio Ambiente y el Uso Racional de los Recursos Naturales (Cuba, 1981), la Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Guatemala, 1986), la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (México, 1988), el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Perú, 1990), y la Ley General del Medio Ambiente (Bolivia, 1992).

En los años que siguieron a la Conferencia de Río, continuó esta tendencia de expedir leyes generales, lo que hasta ahora ha ocurrido en otros ocho países de la región. Este es el caso de la Ley General del Ambiente (Honduras, 1993), la Ley núm. 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Chile, 1994), la Ley Orgánica del Ambiente (Costa Rica, 1995), la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (Nicaragua, 1996), la Ley del Medio Ambiente (El Salvador, 1998), la Ley General del Ambiente (Panamá, 1998), la Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (República Dominicana, 2000) y la Ley General de Protección Ambiental (Uruguay, 2000). Por otra parte, en el mismo período se desarrollaron importantes procesos legislativos en Colombia, en México y en Cuba, respectivamente, que conciernen a las leyes generales. De esta manera, en la actualidad diecisiete de los veinte países de la región cuentan con leyes generales sobre el medio ambiente.

### 4.2. PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA Y LOS RECURSOS NATURALES

Poco cabe añadir sobre la importancia de la biodiversidad de Iberoamérica. Cuenta con desiertos y con zonas de nieves perpetuas, tiene los mayores humedales y sistemas fluviales del mundo y las más amplias extensiones de bosque tropical húmedo, matorral, páramos de altura. Además, el hecho de que esté bañada por dos océanos implica, a su vez, una gran variedad de ecosistemas marinos: arrecifes de coral, praderas submarinas, manglares, archipiélagos reducto de especies endémicas, etc. El resultado de esta variedad de ecosistemas es una rica diversidad de especies vegetales y animales.

No obstante, el principal peligro al que se enfrenta esta inmensa riqueza natural es la presión que se ha ejercido sobre sus recursos naturales en los últimos 40 años, debido fundamentalmente a la expansión de las áreas agropecuarias y más recientemente por un incipiente crecimiento económico.

Como ya hemos expuesto anteriormente, la debilidad institucional y financiera que tienen la mayoría de los países Iberoamericanos hace que sea absolutamente necesaria la implicación internacional, muy particularmente a través de la cooperación, en la puesta en marcha de políticas públicas ambientales dirigidas a preservar su biodiversidad y a garantizar una adecuada calidad de vida de su población.

#### **4.2.1. Planificación, administración y protección de las aguas**

Se puede afirmar con rotundidad que Iberoamérica no tiene un problema de escasez de agua. Sólo el Amazonas transporta una quinta parte del agua fluvial del planeta. Cuenta con el Acuífero Guaraní, compartido por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, que abarca alrededor de 1.200.000 kilómetros cuadrados con los que, en teoría, se podría abastecer a cerca de 360 millones de personas. En concreto, Iberoamérica dispone del 26 por ciento de los recursos hídricos del planeta para abastecer apenas al 6% de la población mundial.

Sin embargo, a pesar de este panorama, los problemas sobre el agua son múltiples y están vinculados, en su inmensa mayoría, a la deficiente gestión y utilización que se hace del recurso. En efecto, la mayoría de los ríos iberoamericanos se desbordan de sus cauces, con importantes daños y pérdidas de vidas humanas. Además, y a pesar de esta impresionante riqueza fluvial, el potencial hidroeléctrico de Iberoamérica está limitado a muy pocas regiones, por razones económicas y por razones técnicas derivadas de las dificultades orográficas. Con todo el principal problema es que las capas más desfavorecidas de la población, en su mayoría indígena, no tienen acceso al agua potable. Situación en la que se encuentra más de 60 millones de personas. En Centroamérica, por ejemplo, la mitad de la población carece de acceso al agua potable. Casi el 90% del agua proviene de reservas subterráneas, que están amenazadas por la alta tasa de deforestación y por la contaminación creciente de las aguas, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

En 2002 se aprobó un importante documento con resultados poco visibles hasta el momento. En efecto, el Plan de Acción Iberoamericano para la Protección y el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Hídricos establece una estrategia regional en materia de políticas hídricas que pretende solucionar los principales problemas que presenta la gestión de este recurso. En este Plan se establece que el marco de referencia territorial más adecuado para realizar la gestión integrada de los recursos hídricos debe ser la cuenca hidrográfica y que la fórmula de gestión más idónea son los organismos de cuenca, prácticamente inexistentes en Iberoamérica. Además, la gestión debería abarcar no sólo el agua de los cauces fluviales sino también los demás recursos naturales vinculados a los ríos como los acuíferos, aguas costeras, suelos, bosques, y la de los ecosistemas terrestres dependientes del agua. El eje de las políticas hidráulicas, siguiendo el modelo español y europeo, debería apoyarse en una correcta planificación de los recursos hídricos para atender a la demanda de agua tanto para el abastecimiento a poblaciones tanto urbanas como

rurales, como para el desarrollo del sector de la agricultura y los sectores industriales.

En cualquier caso, la aplicación de estas políticas hidráulicas necesita de la existencia de un cuerpo normativo y organizativo previo que permita la consecución de los objetivos. Pues bien, la mayoría de los países iberoamericanos cuentan con una legislación de aguas obsoleta que tiene que ser objeto de una profunda modificación para incorporar estas previsiones. La puesta en marcha de la planificación hidrológica o el perfeccionamiento de los pocos instrumentos de esta naturaleza que existen en Iberoamérica deben convertirse en una prioridad en los distintos países. En la elaboración de esta planificación hidrológica debe asegurarse también la participación social de los usuarios de las aguas y una adecuada coordinación interadministrativa.

Otro hecho destacado en este caso es el número importante de ríos de la región que son internacionales. Esta situación obliga a buscar instrumentos y fórmulas de cooperación entre los diferentes Estados, que permita el establecimiento de unos criterios mínimos de gestión y control.

Un buen ejemplo de una administración compartida de un río internacional lo constituye la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) que es un organismo internacional creado por las Repúblicas Argentina y Oriental del Uruguay, mediante la firma del Estatuto del Río Uruguay en 1975, para institucionalizar un sistema de administración global del tramo compartido del Río Uruguay. No obstante, la existencia de este organismo no ha impedido, como es conocido, que haya estallado un grave conflicto entre Argentina y Uruguay originado por la instalación de una planta de celulosa finlandesa en el margen uruguayo de este río que está en este momento enjuiciándose por la Corte Internacional de Justicia de la Haya.

Para atender algunas de estas necesidades se ha creado, con el apoyo de la cooperación internacional, una Red Interamericana de Recursos Hídricos (RIRH) para coordinar los recursos hídricos de los países de la región que, además, promueve la educación ambiental, el intercambio de informaciones y conocimiento técnico; la mejora de la comunicación, la cooperación, la colaboración y que asume un compromiso de ayuda financiera para conseguir una sostenibilidad económica y ambiental en Iberoamérica.

A nivel organizativo, la mayoría de los países iberoamericanos han ido desarrollando una Administración pública de aguas, como organismo específico y separado del aparato administrativo general. En este sentido se han seguido diversos modelos: Comisiones Nacionales del Agua (México y Guatemala, por ejemplo) o Institutos o Agencias nacionales del Agua (como Argentina y Brasil)<sup>16</sup>. Sin em-

16. Merece destacarse la creación en 1999 de la Agencia Nacional de Águas-ANA en Brasil, que se ha hecho siguiendo un modelo de gestión de Administración descentralizada y que opera en coordinación con los organismos y entidades integradas en el denominado sistema nacional de gestión de recursos hídricos. Esta Agencia goza de autonomía administrativa y financiera y está vinculada al Ministerio de Medio Ambiente. La Agencia del Agua brasileña es la encargada

bargo, todavía no han sido capaces de constituir organismos de cuencas para la mayoría de sus ríos lo que constituye una gran dificultad para poder aplicar de forma efectiva las políticas hidráulicas y, sobre todo, para poder controlar la calidad y prevenir la contaminación de las aguas. Uno de los más graves problemas ambientales que existe en Iberoamérica junto a la práctica inexistencia de un sistema de gestión de los residuos.

#### **4.2.2. Protección del aire y la atmósfera**

El grado de desarrollo económico que ha tenido Iberoamérica ha hecho que los Estados no hayan sentido una especial preocupación por la calidad del aire y de la atmósfera. Esta circunstancia unida al hecho de que prácticamente no se dispone de medios técnicos adecuados para medir la contaminación atmosférica hace que esta importante cuestión esté prácticamente por desarrollar en esta región. En los últimos años, los problemas de contaminación de la atmósfera se han agravado en algunos países de Iberoamérica: en la actualidad, más del 10% de la población de la región está afectada por este tipo de problemas. Durante este período, se ha continuado trabajando en el perfeccionamiento del marco jurídico existente para prevenir y controlar este tipo de contaminación, pero no ha habido avances en este campo que pudieran calificarse como importantes.

Excepcionalmente, algunos países ya se han dotado de una legislación sobre calidad atmosférica como la Ley mexicana General del Equilibrio ecológico y la Protección del Medio Ambiente que impone la obligación de hacer públicos los resultados del control de la calidad del aire, del agua y del suelo. En esta línea debe enmarcarse, asimismo, la Ley aprobado en 2007 por el estado de Amazonas en Brasil sobre Cambio Climático que prevé la creación un fondo internacional con el que se financie el mantenimiento de las masas forestales de la amazonía para que pueda seguir actuando como sumidero de CO<sub>2</sub>. También se puede destacar algunas iniciativas sobre cambio climático en Argentina, Costa Rica, Chile y Perú.

En cualquier caso, existe todavía un largo trecho que recorrer en esta materia, como se pudo comprobar en la I reunión de la Red Iberoamericana de Responsables en materia de calidad ambiental que se celebró en Quito en mayo de 2007 en la que se acordó poner en común la información de los distintos países en torno

---

de la ejecución del denominado Programa Nacional de Desarrollo dos Recursos Hídricos – PROÁGUA que es un programa del Gobierno de Brasil, que está financiado por el Banco Mundial y que tiene como eje el robustecimiento institucional de la Administración hidráulica y la ejecución de un programa ambicioso de infraestructuras hidráulicas que sean viables desde un punto de vista técnico, financiero, económico ambiental y social. Otro ejemplo, igualmente exitoso, pero de gestión de unos recursos hídricos escasos viene representado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) mexicana. Este organismo distribuye los recursos hídricos entre los programas que gestiona de acuerdo con unos criterios de reparto, llamadas Reglas de Operación, que se publican en el Diario Oficial de la Federación. Entre otros aspectos, en las reglas se señalan los porcentajes de aportación que puede aplicar la CONAGUA para las acciones de cada programa y el porcentaje que corresponde al receptor que pueden ser los Estados, los Municipios o los propios usuarios.

a la contaminación atmosférica, ruido, y evaluación de impacto ambiental, y en tanto no se considere conveniente constituir, en su caso, una red virtual técnica específica, actuar como punto focal de coordinación de intercambio de información.

#### 4.2.3. Parques y reservas naturales

En Iberoamérica se ha producido un gran incremento de las áreas naturales protegidas en los últimos años. En concreto, existen actualmente 1244 áreas naturales protegidas, sumando un total de 160.038 millones de hectáreas. Estas áreas representan el 6.3% del total de sus territorios nacionales. Dentro de los países que cuentan con más áreas naturales protegidas están países como Brasil, Perú, Colombia y Costa Rica.

Los objetivos específicos para los que se crean las áreas protegidas son muy diferentes: para la investigación científica; para la protección de zonas silvestres; para la preservación de las especies y la diversidad genética; para el mantenimiento de servicios ambientales; para la protección de características naturales y culturales específicas; para el turismo y recreación; para la educación; para la utilización sostenible de los recursos derivados de ecosistemas naturales y para la preservación de las condiciones culturales y tradicionales

De acuerdo con estos objetivos las áreas protegidas pueden agruparse en seis categorías: Categoría I Protección integral (Reserva Natural Estricta/ Área Natural Silvestre).; categoría II Conservación de ecosistemas, y turismo (Parque Nacional); categoría III Conservación de las características naturales (Monumento Natural); categoría IV Conservación a través del manejo activo (Área de Manejo de Hábitat/ Especies); categoría V Conservación de paisajes terrestres y marinos y recreo (Paisajes Terrestres y Marinos Protegidos) y categoría VI Utilización sostenible de los ecosistemas naturales (Área Protegida con Recursos en explotación).

En la actualidad las reservas de biodiversidad más importantes de la región se encuentran en áreas protegidas, como parques y reservas, pero la declaración legal de áreas protegidas no ha sido suficiente para asegurar su conservación. Además, la dinámica de creación de estas áreas protegidas no parece haber contribuido a resolver los grandes problemas de desarrollo humano ni ha beneficiado particularmente a las poblaciones locales. En este sentido, es frecuente la ausencia de planificación en la gestión de estas áreas.

Una vía de futuro que se está explotando con éxito en Iberoamérica lo constituye la conexión de las áreas protegidas con el turismo sostenible. Un ejemplo verdaderamente paradigmático de turismo sostenible ligado a los parques y reservas naturales los constituye Costa Rica. En 1955 la misma Ley por la que se creó el Instituto Costarricense de Turismo, declaró como parque nacional un área de dos kilómetros cuadrados alrededor de los cráteres de los volcanes del país. En este período se constituyeron los parques nacionales Volcán Turrialba y Volcán Irazú. En 1963, se estableció la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco. A partir de esta

fecha se multiplicarían las creaciones de parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales, zonas protectoras, refugios de vida silvestre y de monumentos nacionales. Todas estas áreas protegidas se gestionan hoy a través del Sistema Nacional de áreas de conservación (SINAC) que se descompone actualmente en 11 áreas de conservación en las que se administran 126 áreas protegidas estatales de diferentes categorías. También existe una Red de Reservas Privadas con más de 70 áreas afiliadas que apoyan la conservación natural.

Con una finalidad parecida el Gobierno mexicano, más recientemente, ha constituido una red de áreas naturales protegidas compuesta por superficies terrestres o acuáticas representativas de los diferentes ecosistemas y de su biodiversidad, cuyo ambiente original no ha sido esencialmente alterado por el hombre y que se encuentran sujetas a regímenes especiales de protección, conservación, restauración y desarrollo. Se trata del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SINANAP), que comprende 94 zonas que cubren 11.171.646 hectáreas (5,68% del territorio nacional) agrupadas en las siguientes categorías: reservas de la biosfera, parques nacionales, monumentos naturales, áreas de protección de recursos naturales, áreas de protección de flora y fauna y santuarios.

#### 4.2.4. Paisajes y ecosistemas

Como ya se ha indicado, Iberoamérica cuenta con un variado ecosistema integrado por bosques tropicales, por selva húmeda, por bosque templado mixto de montaña, páramo andino, desiertos, sabanas y grandes ríos, manglares y arrecifes coralinos.

Sus ecosistemas son los más variados y ricos del planeta, porque durante siglos prácticamente no han experimentado cambios significativos. El principal enemigo de esta rica diversidad ha sido el hombre sobre todo para la obtención de materias primas. Veamos algunas manifestaciones en este sentido:

*Los bosques.* Constituyen los ecosistemas más ricos del planeta en términos de diversidad de especies. Además, los bosques son un claro ejemplo de la relación entre el clima y la biodiversidad. En este sentido, es necesario que se asegure un uso sostenible de los recursos forestales, ya que la amenaza de la deforestación es muy grande. En las últimas décadas, las leyes forestales de los países de la región han estado fuertemente influidas por la pionera Ley núm. 13,273, sobre defensa de la riqueza forestal, promulgada en Argentina en 1948. La legislación forestal iberoamericana, sin embargo, no ha podido impedir el progresivo descenso e la participación de la industria forestal en el producto interno ni el notable incremento de la tasa de deforestación, no obstante las sustituciones y revisiones a que ha sido sometida de manera periódica.

Varios países iberoamericanos (Argentina, Chile, México y Uruguay) han firmado el llamado *Documento de Montreal* en el que se fije criterios e indicadores aceptados internacionalmente para el cuidado y conservación de estas masas forestales. Asimismo, en el año 2002, dada la importancia de los bosques de Iberoamé-

rica, se creó en el marco de la Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para Iberoamérica y el Caribe una Comisión Forestal para Iberoamérica, conocida como la COFLAC que asesora a la FAO para la formulación de políticas forestales e impulsa la aprobación por los países iberoamericanos de programas forestales nacionales. Con estos Programas se pretende desarrollar, con la participación efectiva de la sociedad, el potencial del sector forestal para generar empleo y promover un crecimiento económico sostenible.

Hoy la práctica totalidad de los países de la región disponen de su propia normativa y estrategia forestal y han ido adaptando sus legislaciones sobre todo para incentivar una explotación sostenible de los bosques. Por citar algunos ejemplos, Guatemala con la Ley Forestal que, luego de su aprobación tras una larga y compleja discusión, fue publicada el 4 de diciembre de 1996. Algo similar sucedió en Bolivia, donde en 1996 se aprobó la Ley núm. 1,700, Ley Forestal. En Cuba, por su parte, el 31 de agosto de 1998 se publicó la Ley núm. 85, que derogó el Decreto-ley 136 «Del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre» de 1993. Las realidades, sin embargo, son diversas. Chile puede presentarse como un país que ha conseguido un pujante sector forestal siendo respetuoso con el medio ambiente. En concreto, la legislación chilena se ha orientado a fomentar la forestación, a asegurar la reforestación de los bosques explotados y a incentivar una gestión adecuada de los recursos naturales renovables sirviendo de modelo para el continente. En el lado contrario podría citarse a México que con una superficie muy amplia dedicada a usos forestales (el 72% de su territorio, 141,7 millones de hectáreas) presenta un bajo nivel de aprovechamiento de los bosques y de las selvas. Situación que se ve agravada por los efectos devastadores de los incendios forestales y por la tala indiscriminada de árboles. Lo paradójico es que, a pesar de su riqueza forestal México tenga que importar productos derivados de la madera para cubrir sus necesidades interiores.

*Los ecosistemas marinos.* Iberoamérica y el Caribe abarcan varias regiones biogeográficas marinas en el Pacífico oriental, el Atlántico occidental y el Mar Caribe, en ley 136 «Del Patrimonio Forestal y la Fauna Silvestre» de 1993. Las realidades, sin templados, los arrecifes de coral y los manglares. Especialmente preocupantes son las llamadas zonas muertas en los océanos como la que se encuentra en el Golfo de México, que se extiende por más de 11 mil kilómetros cuadrados, que tiene su origen en los fertilizantes que llegan al mar a través de los ríos. El resultado es la muerte de los peces y toda la vida adyacente. La zona muerta del Golfo de México fue descubierta a principios de los años 70, ya del siglo pasado, y entonces aparecía cada dos o tres años. Ahora lo hace cada año.

Aunque se trata de un tema regulado básicamente en el derecho internacional, sobre todo en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, existen algunas iniciativas como la Ley General de Pesca y Acuicultura de Chile (texto refundido de 1992) que protege las especies y recursos hidrobiológicos de un aprovechamiento irracional.

*Los suelos agrícolas.* En materia de legislación sobre suelos agrícolas no se registran modificaciones importantes, lo que contrasta con la importancia que la Conferencia de Río le asignó al tema de las tierras agrícolas y de la agricultura sostenible. En efecto, las propuestas de cambios jurídicos para que haya un aprovechamiento óptimo de las tierras y la ordenación sostenible de sus recursos, prestando especial atención a las tierras agrícolas, no encuentran aún el eco que requieren. Tampoco ha habido una revisión de la legislación para limitar la transformación de las tierras cultivables productivas en terrenos para otros usos. En términos más generales, todavía no existe un régimen jurídico de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, incluido un sistema efectivo de la tenencia de la tierra.

#### **4.2.5. Flora, fauna y vida silvestre**

La flora y la fauna iberoamericana están especialmente amenazadas. Para combatir esta situación los países de la región han ido aprobando una serie de leyes encaminadas al control de esta situación. En concreto, se ha desarrollado una generación de normas específicas sobre la «vida silvestre», que está comenzando a sustituir las normas jurídicas tradicionales que se referían a la flora y fauna silvestres y que se encontraban diseminadas en la legislación forestal y en la legislación sobre caza y pesca. La legislación sobre vida silvestre tiene por objeto promover, de manera simultánea, la conservación de la vida silvestre y el aprovechamiento sostenible de sus componentes, así como la protección de su hábitat.

En los últimos años, algunos países de Iberoamérica se han dotado de este tipo de leyes. Este es el caso, primero, de Paraguay, donde en 1992 se aprobó la Ley de Vida Silvestre que rige en ese país; luego, de Costa Rica, donde en 1994 se adoptó la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, modificada en 1998 por la Ley de Biodiversidad; más tarde, de Panamá, donde en 1995 se promulgó la Ley de Vida Silvestre; y, por último, de México, donde en 2000 se expidió la Ley General de Vida Silvestre. En el caso de la Ley de Costa Rica se llega a declarar «de dominio público la fauna silvestre que constituye un recurso natural renovable, el cual forma parte del patrimonio nacional» y «declara de interés público la flora silvestre». Además, «La producción, manejo, extracción, comercialización, industrialización y uso del material genético de la flora y la fauna silvestres, sus partes, productos y subproductos, se declara de interés público y patrimonio nacional».

Otro de los problemas planteados es el de la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes, así como la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Aunque la expresión «diversidad biológica» está referida a una calidad o atributo de los ecosistemas y sus componentes —es decir, a «la variabilidad de organismos vivos»—, cabe decir que el uso de la expresión ha legitimado, además, su empleo para aludir a las especies y ecosistemas que integran el patrimonio biológico de una nación o del planeta. En consecuencia, esta expresión designa, indistintamente, a los componentes de un patrimonio biológico y a su variabilidad.

En lo que concierne a las leyes nacionales sobre la materia, cabe decir que prácticamente todas las leyes generales sobre el medio ambiente regulan de alguna manera la biodiversidad. Incluso, en el caso de la normativa de México las modificaciones de 1996 a su Ley General incluyeron una reorganización de los preceptos sobre la materia, que pasaron a formar parte de un título de la Ley que lleva la denominación de «Biodiversidad». Estas y otras regulaciones, sin embargo, están lejos aún de agotar el tema. Los temas de la biodiversidad han sido también materia de leyes especiales. En Perú, por ejemplo, durante 1997 se aprobaron varias leyes que están relacionadas con la implementación jurídica del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Además, durante 1998 se aprobó en Costa Rica la Ley de Biodiversidad y en Venezuela, finalmente, en 2000 se aprobó la Ley de Diversidad Biológica. En forma paralela, se ha venido desarrollando la legislación que pone en práctica el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales. Así, por ejemplo, en Chile durante 1994 se promulgó la Ley que regula los derechos de los obtentores de nuevas variedades vegetales. Lo mismo ocurrió en México durante 1996.

## 5. REPERTORIO BIBLIOGRÁFICO BÁSICO

*Informe sobre el desarrollo del Derecho ambiental iberoamericano.* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 2001.

*Resumen de sentencias judiciales en materia ambiental.* Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México, 2003.

*Medio ambiente y libre comercio en América Latina: Los desafíos del libre comercio para América Latina desde la perspectiva del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).* Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, 2000.

HAFFLER, G., La diversidad biológica de Iberoamérica. Cyted-d Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo. Instituto de Ecología, A. C. Secretaría de Desarrollo Social, México. 2005.

SEMARNAP/INE/CONABIO. Estadísticas del Medio Ambiente, 2006.

BÁRCENA, A., *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*, serie Libros de la CEPAL, N° 58, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, 2001.

BURKART, R. y otros, «Grandes ecosistemas de México y de América Central», *El futuro ecológico de un continente*, México, D. F., Editorial de las Universidad de las Naciones Unidas/Fondo de Cultura Económica, 1995.

CEPAL/OLADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Latinoamericana de Energía), *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: guía para la formulación de políticas energéticas*, Santiago de Chile, 1999.

