

LetrasVerdes

REVISTA DEL PROGRAMA DE ESTUDIOS SOCIOAMBIENTALES FLACSO - ECUADOR

www.flacsoandes.org/letrasverdes

Edición N.º 12

ISSN 1390 - 6631

Septiembre 2012

DOSSIER:

Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana

Gestión del riesgo de inundaciones en Colombia

El Derecho Ambiental en la integración regional de Suramérica

Políticas y Ambiente



FLACSO
ECUADOR



Créditos

FLACSO Sede Ecuador

Director:

Juan Ponce

Coordinadora del Programa de Estudios Socioambientales:

Anita Krainer

Revista Letras Verdes

www.flacsoandes.org/letrasverdes

Coordinador:

Nicolás Cuvi

Editores:

David Cáceres Bayona, Estefanía Martínez Esguerra, Hugo Lasso Otaña, Milena Espinosa Manrique

Comité Asesor:

Alberto Acosta, Anita Krainer, Guillaume Fontaine, Ivette Vallejo, María Cristina Vallejo, Teodoro Bustamante

Dossier:

"Políticas y Ambiente"

Colaboraron en este número:

Alexandra Vallejo, Cecilia Giralt, Iván Narváez, Otto Colpari, Ricardo Crespo, Walter Palacios

Nuestra portada

"El banco"

Desde hace tiempo aquel árbol estaba harto de tanto hormigón. Un día decidió descansar por un rato sobre el banco que habían puesto unos hombres.

Tomada en Estambul, Turquía, 2009.

II Concurso de Fotografía Ambiental Revista Letras Verdes, 2011.

Autor: *Arnaud Alain*

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
PBX: (593-2)3238888, ext. 2609
Fax: (593-2)3237960
<http://www.flacsoandes.org/letrasverdes>
letrasverdes@flacso.org.ec
www.flacso.org.ec
Quito, Ecuador

Letras Verdes es un espacio abierto a diferentes formas de pensar los temas socioambientales. Las opiniones vertidas en los artículos son de responsabilidad de sus autores.



Índice

Editorial

Políticas y Ambiente	1-2
<i>Nicolás Cuvi</i>	

Dossier

Ideas, intereses e instituciones en el análisis de la política ambiental colombiana	3-24
<i>Gustavo Adolfo Muñoz Gaviria</i>	
Gestión del riesgo de inundaciones en Colombia	25-41
<i>Leonardo Güiza Suarez</i>	
El derecho ambiental en la integración regional de Suramérica	42-56
<i>Gisele Lorena González Celis</i>	

El derecho ambiental en la integración regional de Suramérica

Environmental law in the regional integration of South America

Gisele Lorena González Celis

Gisele Lorena González Celis, Licenciada en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Colombia). Máster (c) en Gobernanza Energética de FLACSO Ecuador. giselorena@gmail.com

Fecha de recepción: 1 de Marzo de 2012

Fecha de aceptación: 17 de Agosto de 2012

Resumen

El derecho ambiental tiene dos características principales: la regulación y control de las actividades de extracción de materia prima y la conservación de ecosistemas endémicos y de cuidado especial. La armonización de los derechos ambientales nacionales se convierte en una tarea urgente en el marco de los procesos de integración regional que experimenta Suramérica, ya que los ecosistemas existentes en el territorio son de gran importancia y son vulnerables de acuerdo con el tipo de desarrollo que se plantee.

Actualmente, el derecho ambiental es un tema que no se ha discutido lo necesario entre los países; sin embargo, en las cumbres internacionales se ha establecido como un punto importante de la preocupación mundial. Por ello es fundamental que este tema sea colocado en la agenda política para definir cuáles son las directrices generales ambientales en el marco de la integración regional de Suramérica. Este documento ofrece al lector una mirada sobre los retos y algunas dificultades a las que se enfrentan los Estados, al momento de tratar dentro de la agenda política suramericana, el tema de la armonización de los marcos normativos ambientales.

Palabras Clave: derecho ambiental, integración regional, desarrollo sostenible, cumbres, UNASUR, IIRSA.

Summary

Environmental law has two main features: the regulation and control of the activities of raw material extraction and conservation of endemic ecosystems and special care. The harmonization of national environmental rights becomes an urgent task in the context of regional integration processes experienced by South America, as the ecosystems in the

territory are of great importance and are vulnerable according to the type of development that poses.

Currently, the Environmental Law is a subject that has not been intensively discussed between countries, but at international summits, countries have established this subject as a focus of global concern. Therefore, it is essential that this issue is placed on the political agenda to define what are the environmental guidelines in the context of regional integration in South America. This document provides the reader an approach to some of the challenges and difficulties faced by countries, when dealing in the South American political agenda, the issue of harmonization of environmental regulatory frameworks.

Keywords: Environmental law, regional integration, sustainable development, summits, UNASUR, IIRSA

Introducción

Al hablar de derecho ambiental y sobre todo, de los marcos normativos se tiende a relacionar con la descripción de cada una de las normas referentes a temas de contaminación, de construcción de infraestructura para explotar recursos y demás. Sin embargo, este texto pretende ofrecer al lector una mirada sobre las dificultades y retos que enfrentan las normas ambientales en el marco de los procesos de integración latinoamericana y la cercanía de la Cumbre Rio +20.

Definamos en primer lugar que es un marco normativo ambiental. Según Félix Huanca (2008) se entiende como el “conjunto de normas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y los sistemas del ambiente [i] [...]” (Huanca, 2008: 53). En síntesis, en el marco normativo ambiental se contemplan ciertos condicionamientos al comportamiento humano en función de evitar modificaciones significativas en un ecosistema.

La relación hombre–naturaleza ha sido necesaria regularla, ya que la principal fuente de las actividades del ser humano está en el aprovechamiento de la naturaleza. Por ello resulta importante promover la conservación de los ecosistemas ya que estos sistemas representan todo cuanto rodea al ser humano y por lo tanto, inciden en las actividades del mismo, como es el caso del clima y de los diferentes ciclos naturales como del agua, del carbón, entre otros. El planeta funciona como un macrosistema [2ⁱⁱ] que abarca todos los componentes incluyendo al ser humano. Por esta condición planetaria, las actividades humanas que tienen que ver con el ambiente deben ser controladas para garantizar los procesos de regeneración natural de los ecosistemas y el respeto a los límites impuestos por las leyes biofísicas.

Según Norberto Bobbio, toda organización social debe tener normas y acuerdos para la convivencia (Bobbio, 2005: 8), lo que se aplica a las actividades que cada uno de sus

miembros realiza. Parte del desarrollo de una sociedad está en esas acciones que permiten el aprovechamiento de lo que se encuentra alrededor y satisfacer una demanda. La fuente de conocimiento y de materia prima para desarrollar cualquier producto dirigido a satisfacer las necesidades humanas es la naturaleza, por esta razón se hizo necesario establecer la normativa que regulara y controlara estas actividades.

Así, el ordenamiento ambiental “transversaliza” todos los ámbitos del derecho (Huanca, 2008: 44), ya que se aplica a todas las actividades humanas y por ende, en el crecimiento de las civilizaciones y en sus procesos hasta el momento actual. La naturaleza también debe ser abordada de la misma manera, con carácter interdisciplinario.

Sin embargo, la herencia recibida por el desarrollo científico y académico de Occidente, que se fundamentó en la visión cartesiana, se caracterizó por una mirada fraccionadora de la naturaleza. Es por esto que surgen las diferentes ramas de la ciencia. El problema es que hemos diseccionado la naturaleza para analizarla por partes. En la realidad los ecosistemas no funcionan así. Una sociedad tampoco funciona así. Las viejas teorías han tenido que renovarse y ampliar sus visiones.

Cabe reconocer que el conocimiento abordado desde estas ciencias positivistas dejó amplios resultados y bases teóricas fuertes; sin embargo, las nuevas miradas y experiencias teóricas han revelado que los métodos ortodoxos no son suficientes para explicar la complejidad de cuanto nos rodea. Un ejemplo de esto se observa en el derecho ambiental. Veamos el por qué en dos puntos principales.

1. La dignidad del ser humano se aborda desde el derecho civil o constitucional. Según Huanca, la dignidad está afectada por un factor que es causado por el hombre y es la explotación y agotamiento de los recursos (Huanca, 2008: 44–45). El derecho comercial, el constitucional, civil, laboral, entre otros, no son suficientes porque se enfocan en su especialidad – sin querer subvalorarlos –. Por el contrario, el derecho ambiental genera el diálogo entre las normas de los diversos ámbitos, los transversaliza y logra articularlos.
2. Es fundamental que tanto las normas como los principios que rigen a una sociedad coincidan con el tipo de desarrollo planteado para sí misma y puedan mantener el equilibrio de la naturaleza (Huanca, 2008: 44–45). En otras palabras, el ordenamiento ambiental está totalmente ligado a la planificación económica de un país, ya que contiene las normas y reglas que controlan las actividades económicas que ejecuta el ser humano en busca del desarrollo elegido para una sociedad. Entonces el derecho ambiental está ligado al ámbito económico, al político, al social, etc. Cada Estado ha establecido las reglas de juego para el desarrollo económico de su sociedad, por lo tanto los marcos normativos, incluyendo el ambiental, se interrelacionan y responden a un modelo de Estado. Cada Estado tiene sus intereses económicos, políticos y ambientales particulares. Así, el derecho ambiental por su naturaleza es interdisciplinario.

Surge la pregunta que es el tema de este artículo. ¿Para dónde van los actuales derechos ambientales nacionales en el marco de los procesos de integración regional, si se tienen en cuenta dos puntos clave: el primero, que los modelos de Estados difieren unos de otros y el segundo, que existen procesos de creación de nuevas constituciones que involucran a la naturaleza como sujeto de derechos, como en el caso del Ecuador?

¿Cómo llega la naturaleza a la agenda política?

Para convertirse en un punto de la agenda política, los seres humanos tuvimos que empezar a sufrir algunas consecuencias del uso indiscriminado de la naturaleza. Es un proceso que inició hace algunas centurias y aún no termina.

La historia empezó cuando el desarrollo científico asumió la silla principal y se otorgó el papel protagónico en la tierra al ser humano por ser poseedor de la razón, de la verdad absoluta, de la única explicación del mundo. El dominio de la razón durante más de dos centurias permitió que el ser humano materializara todo lo que era tangible y lo dispuso al servicio de la ciencia. Una ciencia positiva que desnaturalizó a la naturaleza. Enrique Leff afirma que se ocultó la complejidad y la organización entre los diferentes ecosistemas, asumiendo la naturaleza como un simple objeto de estudio (Leff, 2006: 25) y diseccionándola para arrancarle sus más profundos secretos, como lo diría Francis Bacon en su texto *Novum Organum*, publicado en 1620.

Tal fue este proceso de desnaturalización del que habla Leff, que la sociedad profundizó en su conciencia la lógica de la extracción y el consumo de recursos en el marco de políticas de desarrollo no sustentable, que luego de muchos daños ambientales y de desastres naturales causados por el uso indiscriminado de los recursos, es que algunos líderes y organizaciones sociales lograron ser escuchados y alertaron sobre la degradación del entorno.

Para entrar a la agenda política nacional las demandas tuvieron que ser visibles en tres ámbitos: desastres naturales, publicaciones y cumbres a nivel internacional. Uno de los mayores ejemplos de catástrofes mundiales causados por el ser humano fueron los conflictos presentados a lo largo de los últimos 100 años, por ejemplo, la Segunda Guerra Mundial (1939–45), la Guerra de Corea (1950–53) y Vietnam (1959–75). Además de esto, casos como el de Trail Smelter [ⁱⁱⁱ], Three Mile Island [^{iv}], Chernóbil [^v], entre otros casos, fueron consolidando este ambiente de preocupación en torno al uso irresponsable de los recursos naturales. Y es a partir de estas grandes muestras de inconsciencia ambiental que empiezan a tomar fuerza los movimientos ambientales y ecologistas.

El segundo ámbito, que muestra el aumento progresivo de esta preocupación, es la aparición de una serie de publicaciones que promueven disertaciones sobre el tema y que profundizan aún más las inquietudes sobre los daños ecológicos generados y su incidencia en las sociedades. La publicación en 1962 de *Silent Spring* (Primavera Silenciosa) por Rachel Carson quien abordó los problemas generados en la atmosfera por el uso de pesticidas químicos y la necesidad de tomar conciencia en la preservación del medio

ambiente. Posteriormente, la expedición del Acta Nacional de Política Ambiental Estadounidense (NEPA) en 1969, que creó la figura de la Evaluación de Impacto Ambiental como una herramienta obligatoria en cualquier actividad que esté relacionada con el medio ambiente [vi]. En los siguientes años, Donella Meadows, junto a otros 17 científicos denominados el Club de Roma, publicó el informe sobre *Los límites del Crecimiento*, donde se afirma como conclusión definitiva del documento que si el consumo seguía en la misma tendencia de crecimiento, los recursos iban a agotarse en los siguientes 100 años. El *Informe Brundtland*, publicado en 1987 [vii] en el que se presentan dos escenarios posibles frente a la situación de cambio climático y es donde se habla oficialmente del concepto de desarrollo sostenible.

Estas publicaciones, entre otras, propiciaron el interés internacional en este tema y abrieron los espacios requeridos para la discusión global. Con el establecimiento de aparatos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1972, nacen las primeras iniciativas para las cumbres internacionales sobre el tema, entre las cuales se encuentran la Conferencia de Estocolmo (1972), Cumbre de Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002), muchas otras que son más específicas como el Protocolo sobre la Diversidad Biológica (1992) y el de Kioto (1997) sobre la reducción de emisiones de CO₂ y finalmente, la futura Cumbre Río + 20 (2012).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el entorno humano, realizada en Estocolmo en 1972, es la primera realizada sobre el tema. En ella se realiza una declaración final que hace visible la preocupación mundial por el cuidado de la naturaleza y establece 24 principios que impulsan a los gobiernos a continuar en el camino del desarrollo, adoptando medidas ambientales que permitan que las generaciones futuras puedan contar con medios para satisfacer sus necesidades. Una de las conclusiones obtenidas en esta conferencia fue que parte del problema es la gran brecha entre países ricos y pobres y por ello, la propuesta se encaminó a continuar en el desarrollo con medidas ambientales [viii].

La declaración final de Río tiene 27 principios de los cuales ha generado controversia lo señalado en los principios 7 y 16, en los que se admite la responsabilidad común pero diferenciada de los Estados y la internalización de los costos ambientales en los procesos de producción, así como el reconocimiento del principio de quien contamina paga. Leff asegura que “esa deuda ecológica, sin embargo, es inconmensurable, pues no hay tasa de descuento que logre actualizarla ni instrumento que logre medirla” (Leff, 2006: 24), lo que hace que ese pago sea incontable, por lo tanto impagable.

En esta misma cumbre se aprueba la Agenda 21 como el plan de acción que orienta la planificación del desarrollo en los países que lo ratifiquen. Este documento de carácter no vinculante, plantea al desarrollo sostenible como modelo integral que cuida los recursos naturales y la biodiversidad y sólo es posible si responde a los tres pilares fundamentales: el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente [ix]. A pesar de sus 41 capítulos, donde aborda las dimensiones sociales, económicas, investigativas, políticas, institucionales, entre otras, y la suscripción de varios convenios que permiten que

los gobiernos orienten las actividades de la sociedad hacia el cuidado ambiental, las acciones no fueron suficientes por su calidad de no vinculante [^x].

En 1997 se realizó la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Cambio Climático, donde se reunieron los representantes de países industrializados con el objetivo de establecer un compromiso con el planeta y reducir las emisiones de los gases contaminantes que aumentan el proceso de calentamiento global por la acción del efecto invernadero. Este compromiso se materializó en el Protocolo de Kioto, donde se hacen visibles las investigaciones entorno al tema y se dan a conocer las cifras que demuestran los niveles de contaminación. A partir de ello, la Comisión Europea establece que los cambios climáticos pueden afectar considerablemente las diferentes economías, razón por la cual apoyan y participan de dicho compromiso. Ya es bien conocido que algunos países se abstuvieron de ratificar dicha declaración debido al fuerte revés que sufrirían sus economías al adoptar dichas medidas.

En la cumbre de Johannesburgo, realizada en 2002, la historia no es diferente. En esta reunión se hace visible con mayor fuerza la necesidad de planificar el desarrollo desde espacios más pequeños, más regionales, en los que se pueda establecer con mayor exactitud las amenazas y potencialidades de la zona para facilitar la selección de los mecanismos adecuados para un desarrollo integral. Sin embargo, no se logra un compromiso real por parte de los gobiernos en función de evitar el colapso ecológico.

Las políticas ambientales que se desprenden de estos acuerdos son una muestra de la realidad en que se encuentra la conciencia ambiental de las naciones. Los organismos se han enfrentado a condiciones de no regulación y control que establecieron los Estados en términos de aprovechamiento de los recursos naturales en el marco de la extracción. Cabe decir que en los últimos 20 años se han generado algunos niveles de control y regulación de estas actividades industriales de explotación, casi todos los países tienen legislaciones que obligan a la evaluación de impacto ambiental de proyectos de riesgo ambiental y los principios de precaución y prevención se han internalizado en las constituciones de gran parte de los Estados, sin embargo, no ha sido suficiente.

Aportes y nuevos alcances desde miradas nacionales

En el horizonte todavía hay esperanza. A pesar de que las políticas públicas ambientales sigan siendo reactivas o apagadoras de incendios, existen iniciativas que pueden cambiar los roles de los actores y cambiar las lógicas que orientan la acción humana. A continuación se comentarán algunas generalidades en los casos de Ecuador y Colombia.

En Ecuador, en el año 2008, se expide la Constitución de Montecristi en la que se reconoce a la naturaleza o Pachamama como sujeto de derechos y se consignan en el capítulo 7 del título II. Según Gudynas, esta acción sin precedentes en el planeta “implica un cambio radical sobre los estilos de desarrollo, tanto en sus escalas globales como locales. Ignorar una de esas escalas hace imposible no sólo abordar a las otras, sino que imposibilita una verdadera transformación de nuestra relación con la Naturaleza” (Gudynas, 2010: s/p). Esta

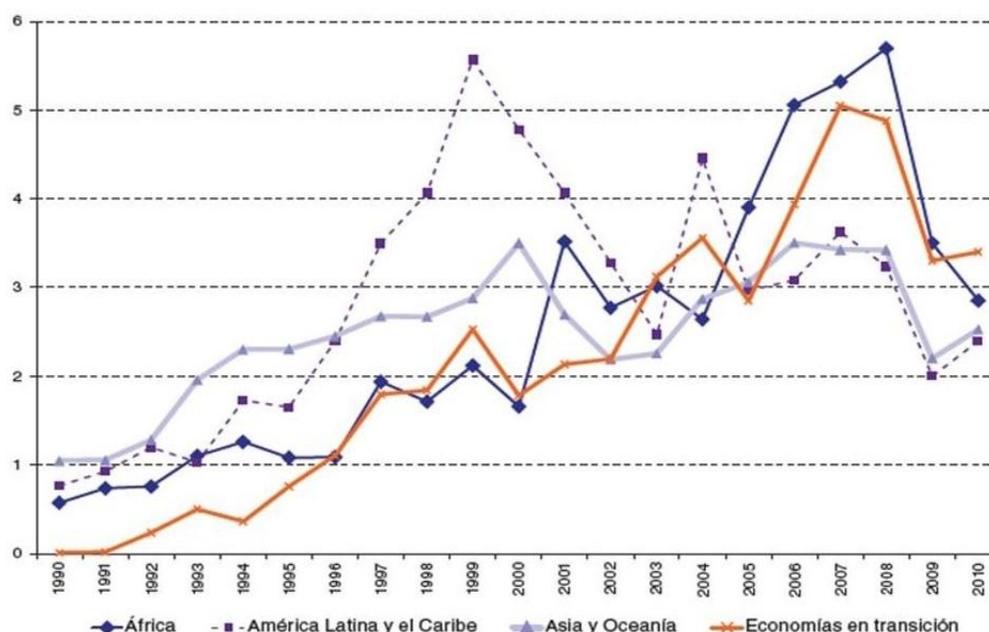
nueva condición que se le otorga a la naturaleza implica trasladar el enfoque desde el antropocentrismo hacia el biocentrismo. Es cambiar el centro de la razón humana por el reconocimiento a la naturaleza como un todo que incluye al ser humano. Es una mirada diferente a como se ha entendido y como se ha tratado hasta el momento la relación con la naturaleza. Pone en discusión las técnicas, los instrumentos y los procedimientos que se implementaban para el aprovechamiento de los recursos. Incluso hace necesaria la redefinición del tipo de desarrollo extractivista o sustentable [xi] que se había estado aplicando.

Para Ecuador este paso es tan innovador y al mismo tiempo representa un compromiso con la sociedad y con la salud del planeta. El gran reto de plantear un tipo de desarrollo que considere a la naturaleza como sujeto de derechos hace tambalear la convicción del desarrollo, del ámbito jurídico [xii], político e incluso social.

En Colombia, a pesar de ser un país ejemplo en temas de normatividad ambiental, las falencias aún son altas. Es un síntoma presente en los países latinoamericanos, incluso a nivel mundial, en las que las políticas económicas de crecimiento económico están en primer lugar dejando la afectación ambiental en segundo plano. Por la tendencia desarrollista que lidera el mercado mundial, en las dos últimas décadas se le ha dado prioridad a las políticas que incentiven la inversión privada en el país y se delegan o simplemente desaparecen las responsabilidades del Estado en materia de regulación y control ambiental.

Gráfico N.º 1

Regiones en desarrollo: ingresos de inversión extranjera directa como proporción del PIB, 1990–2010 (en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Washington D. C. Octubre de 2010.

Este tipo de tendencia convierte a Colombia, Ecuador y otros países en Estados promotores del desarrollo orientado a la dinámica mercantil global y se consolidan en lugares interesantes para la inversión de capitales, lo que se demuestra con el gráfico anterior. Según los datos de la CEPAL, que analiza el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) durante el período de 1990 a 2010, se muestra que durante los años 1993 a 1999 en América Latina y el Caribe, la IED tuvo un crecimiento exponencial que se explica por la adopción de las sugerencias del Consenso de Washington (1990). En comparación con los índices de Asia y Oceanía que se mantuvieron a un ritmo constante. En África, la inversión se dispara en el período de 2004 a 2008 y también se observa el declive en todas las líneas durante los años 2008 a 2009 que corresponde a la crisis económica global.

En la línea que representa el comportamiento de la IED en América Latina y el Caribe también es visible un periodo de caída importante entre los años 1999 y 2003, que corresponde a la crisis internacional de 1999 y finalmente otro período de menor inversión pero que sobresale sobre las demás líneas, estos años (2003–2005) corresponden a la tendencia a la inversión en infraestructura en el territorio como resultado de la firma de la iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA).

Caminos unidos, futuro común

La idea de unificar esfuerzos y caminar hacia un mismo objetivo tomó mayor fuerza al ver el ejemplo que le dio al mundo la consolidación de la Unión Europea. En Suramérica la idea viene tejiéndose y sigue los mismos pasos de los países europeos. Estados Unidos, ejerciendo su papel hegemónico, propuso a los Estados algunos acuerdos de carácter económico a través de sus Acuerdos de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Al ver que no tuvo la acogida necesaria con asociaciones como el MERCOSUR o la CAN, optó por realizar acuerdos binacionales. La respuesta de países como Venezuela o Brasil fue la creación de otras iniciativas como CASA (Comunidad Suramericana de Naciones) o ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América).

Mientras tanto en las oficinas de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) se consolidó un plan más interesante. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Río de la Plata (FONPLATA) propusieron durante la Primera Cumbre de Presidentes Latinoamericanos, la iniciativa de Integración de Infraestructura Regional de Sur América (IIRSA). Esta propuesta fue aceptada y firmada en Brasilia en el año 2000.

La IIRSA se fundó en la idea de encontrar nuevos caminos para lograr el desarrollo de las economías nacionales y disminuir los altos índices de desempleo, pobreza e injusticia social (CAF, BID, FONPLATA, 2003: 6). De acuerdo con la propuesta, el primer paso que encamina los esfuerzos a lograr estos objetivos es la superación de las barreras naturales, en otras palabras, comunicar de todas las maneras posibles a los países de Suramérica. Los

componentes de la iniciativa fueron concretos: telecomunicaciones, energía y transporte, basados en el *regionalismo abierto* planteado por la CEPAL. No se contemplaron las modificaciones normativas para la realización de las infraestructuras, tampoco los condicionantes ambientales y mucho menos se planteó cuales serian los términos comerciales cuando estuviesen las condiciones para la integración. Simplemente fue un acuerdo operativo.

El *regionalismo abierto* nace en el marco de la tendencia mundial hacia las aperturas económicas. Esta propuesta se plantea por la fuerte competencia que existe en el mercado mundial. Las economías calificadas como subdesarrolladas no poseían las condiciones para enfrentarse a los grandes mercados. Surge así la idea de favorecer un comercio regional que permitiera aprovechar las fortalezas comerciales de cada país, apoyados sobre acuerdos y tratados que protegían las economías nacionales. El *regionalismo abierto* es definido como un proceso que contribuye a la interdependencia económica entre los países de la región y que se consolida a partir de acuerdos comerciales, que reducen los aranceles de exportación entre los países de la región y así aumentan la competitividad para ingresar al mercado mundial con mayores posibilidades para economías pequeñas.

Bajo esta lógica, la IIRSA presenta una salida mucho más acorde con el contexto sociopolítico de los países latinoamericanos sumergidos en crisis económicas. Una propuesta que sólo comprometía la voluntad política de los gobiernos para el desarrollo de infraestructuras a nivel nacional y local. La firma no se hizo esperar. Como se mencionó, esta iniciativa no contempla la sincronización de las políticas nacionales, ni la unión de marcos normativos y mucho menos acuerdos económicos de intercambio. Este plan se concentró en el establecimiento de las condiciones físicas aptas para la integración. Las discusiones políticas, ambientales, económicas y sociales entorno a la reorganización de los marcos normativos quedaron en segundo plano para resolver en algunos años después.

En medio del contexto político y económico tan agitado de Suramérica, nace otra propuesta que tiene su origen en las reuniones binacionales y multinacionales de los presidentes suramericanos: Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Después de muchos irs y venires se firmó el Tratado Constitutivo en el 2008 y se estableció la entrada en vigencia en marzo de 2011 y su sede principal, Quito, Ecuador.

UNASUR plantea todas las discusiones y ámbitos a nivel social, político, económico, judicial, cultural, energético, entre otros (pero no el ambiental). Su objetivo principal, consignado en su Tratado Constitutivo, es promover la integración y la unión entre los países suramericanos por medio de la atención a puntos prioritarios como la educación, las políticas sociales, la infraestructura, la energía, entre otras, y así contribuir al fortalecimiento de las soberanías e independencias nacionales (UNASUR, 2008: 2). Esta propuesta es tan amplia que la IIRSA fue fácilmente abrazada y asumida como propia dentro de la integración que plantea la UNASUR (lo que fue natural, ya que la mayoría de las obras de infraestructura son financiadas por cada Estado – endeudados con las IFI's –). Entonces, la UNASUR se encarga de lo concerniente al diálogo entre los representantes de

cada Estado para establecer las condiciones y acuerdos sobre los temas espinosos como el tema jurídico.

El artículo 13 del Tratado Constitutivo menciona un punto clave que determina el camino a seguir en el proceso de integración. Este artículo habla sobre la “adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas” y plantea la necesaria aprobación de propuestas políticas, planes o instituciones por parte del Consejo de Delegados y Delegadas para ser aplicadas de manera “consensuada” (UNASUR, 2008). Esto refleja el propósito de homogenizar las condiciones para facilitar los intercambios comerciales, culturales y sociales, lo que resulta interesante en el marco de la universalización y el reconocimiento de múltiples saberes. La dificultad está en el peligro de la estandarización e incluso, la homogenización de las particularidades.

Aquí es donde el derecho ambiental tiene dos retos principales. Primero, si las políticas públicas de cada Estado tienen una forma particular de desarrollo que involucra las diferentes actividades industriales y extractivas, es complejo suponer una unificación del derecho ambiental para todo el territorio.

Segundo, en el caso de lograr dicha sincronización de marcos normativos ambientales, hay particularidades que van más allá de las fronteras y de las voluntades políticas, son las características de los ecosistemas. Las políticas de conservación difieren entre Argentina y Brasil y ambos comparten el ecosistema en el Sistema Acuífero Guaraní (Gran reserva de agua subterránea de agua dulce). En parte es por esta razón que las cumbres y los acuerdos han sido insuficientes: son demasiado generales.

¿Es el derecho ambiental internacional una redundancia?

En este marco de tendencias integracionistas que poco a poco se han convertido en la realidad que viven los países, quizá la respuesta se encuentre en la capacidad institucional que tenga cada Estado para este marco normativo.

Otra de las razones por las cuales las cumbres y los acuerdos internacionales no han sido efectivos es por su poca incidencia y su reducida institucionalidad. A pesar del importante lugar que tienen éstos en la organización jerárquica de los ordenamientos normativos – pirámide kelseniana – que se ubican debajo de la constitución por la ratificación de cada Estado, la institucionalidad y su incidencia en las políticas públicas existe pero es reducida.

El marco normativo ambiental nacional tiene mayor institucionalidad y es uno de los puntos importantes dentro de las agendas políticas de los Estados. En los últimos 10 años, la preocupación ambiental hizo que los gobiernos reforzaran estas instituciones y le dieran todo el respaldo requerido para hacer efectivos los ordenamientos normativos. Las legislaciones a pesar de algunas falencias, existen y se aplican, en algunos casos exitosamente en otros no. La diferencia es que estas legislaciones son más operativas puesto que requieren documentación como estudios de impacto ambiental y planes de manejo que se abarcan en el proceso en campo. Por su parte, los acuerdos y protocolos

resultantes de las cumbres son fundamentalmente declaraciones de principios, por ello pueden tener fallas en la institucionalización.

Así, el derecho ambiental al tener mayor institucionalidad sería suficiente, pero no lo es. Esto se debe a que es fundamental el acoplamiento entre los marcos normativos y el desarrollo planteado. Si se analiza de manera detallada el derecho ambiental, se encontrará una contradicción que hace más evidente la discusión. Por un lado, se encuentra la capacidad del derecho ambiental para regular y controlar las actividades del ser humano que pueden alterar el equilibrio natural a nivel nacional. Por otro lado, los daños ambientales, a pesar de estar localizados en un territorio específico, las consecuencias o efectos superan las fronteras nacionales. Así, el derecho ambiental en esencia ya sería internacional. Huanca admite esta condición justificada a través del reconocimiento de la influencia de los problemas ambientales a nivel planetario (Huanca, 2008: 45). Por lo cual, el derecho ambiental requiere de enlaces entre las normativas nacionales para reconocer la soberanía y la normativa internacional porque los efectos son globales.

La discusión no se centra en si hay un sólo derecho ambiental o es la suma de las normativas ambientales. La discusión vuelve al punto más espinoso y es el modelo de desarrollo basado en una política económica contundente, que ha orientado la historia de los países por más de dos centurias y no ha permitido internalizar la variable ambiental a pesar de la existencia de marcos normativos ambientales.

Comentarios que no son finales

En los últimos 10 años se ha pretendido cambiar los componentes del modelo de desarrollo a través de la diversificación de las economías nacionales. Lo que es una buena práctica si se tiene en cuenta que en el futuro las demandas de los hidrocarburos van a ser mayores por su condición de escasez y, por ende, va a aumentar su precio. Se han encontrado caminos que han resultado ineficientes como los biocombustibles y las agroindustrias; se han establecido mayores controles y regulaciones a las actividades extractivas; sin embargo, estos esfuerzos aún no son suficientes. Cabe reconocer que la sociedad civil ha tenido un papel fundamental en estos procesos, en donde se ha logrado detener y hasta cesar las actividades mineras, principalmente. La participación social ha aumentado, lo que es una ganancia para las actuales democracias.

Otro de los caminos encontrados para hacer coincidir los principios enunciados en las cumbres y los acuerdos internacionales con los derechos ambientales nacionales, es la creación de las *economías verdes* del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA. Éstas son una acomodación maltrecha entre el desarrollo sustentable, que se ha hablado desde la Cumbre de Río de 1992, y los principios de cuidado y uso racional de recursos energéticos, por medio de la inversión en iniciativas verdes. Esto es una evolución de propuestas como la de los pagos con capital por daños ambientales o la venta de los bonos de carbono, que tampoco tuvieron el efecto esperado.

Al promover la inversión en sectores “verdes” sólo se disimula el problema base: el desarrollo en sí y se sigue asumiendo la naturaleza como algo externo al ser humano, que le provee la materia prima para sobrevivir.

Hablar de un cambio de modelo es sumamente complejo. Es un proceso lento y que apenas está iniciando. Uno de estos pasos importantes es respecto a los retos que enfrenta el derecho ambiental en los diferentes niveles nacional, regional o global y su influencia en la regulación de las relaciones entre el ser humano y la naturaleza.

Con la cercanía de una nueva cumbre, éstos son temas que puede ser oportuno tratar. La Cumbre de la Tierra Río +20 tiene como puntos principales realizar los avances durante los últimos 20 años en temas de desarrollo sustentable, desafíos actuales, fortalecimiento de compromisos políticos y el establecimiento de un “marco institucional para el desarrollo sustentable” (Portal Río+20, 2012). Lo que refleja el interés de consolidar elementos que permitan superar las deficiencias y los errores del pasado en temas normativos. La esperanza de que esta cumbre sea efectiva es bastante. Puede ser el primer gran paso de combinar los principios de las cumbres en marcos normativos tangibles.

Una sincronización de los derechos ambientales nacionales, los protocolos y declaraciones internacionales pueden constituir una especie de constitución ambiental del planeta que garantice, al igual que la constitución nacional de cada Estado, la elaboración de políticas, planes y programas que estén acorde con ella y su cumplimiento [^{xiii}].

Así, en lugar de armonizar el derecho ambiental con el modelo de desarrollo económico, se debería realizar el proceso contrario: a partir del establecimiento de leyes ambientales universales que garanticen el equilibrio natural y la convivencia armónica entre las actividades del ser humano y la naturaleza, lograr cambiar el tipo de desarrollo actual.

Notas

[1] Varios autores han acotado esta definición, algunos la atribuyen a Raúl Brañes, investigador mexicano.

[2] El bioquímico James Lovelock planteó en 1970 la teoría Gaia, en la que reconocía a la Tierra como macrosistema capaz de autorregularse. Para mayor información revisar el documento Lovelock, J. E. And Margulis, L. (1973). *Atmospheric homeostasis by and for the biosphere: the Gaia hypothesis*. Tellus.

[3] Suceso ocurrido en Trail en el estado de Columbia por una empresa que procesaba zinc y plomo. La contaminación del aire causada por las emisiones afectaron las poblaciones boscosas y a los ciudadanos que residían en las cercanías a la frontera entre Canadá y Estados Unidos.

[4] Este accidente ocurrió en el año 1979 en el Estado de Pensilvania y fue producto de una reacción del interior del núcleo en uno de los reactores de la planta nuclear.

[5] Este evento se presentó en 1986 en la ciudad de Chernóbil, Ucrania. La causa del accidente fue la realización de una prueba al sistema de enfriamiento de los reactores que no funcionó, lo que llevó al escape de radioactividad que ha dejado cuantiosas pérdidas humanas, siendo aún hoy visibles las consecuencias en algunas mutaciones humanas.

[6] Este instrumento llamó la atención de varios países que lo adoptaron y soportaron en procesos institucionales nacionales.

[7] La primera ministra de Noruega convocó a varios personajes (por petición del secretario general de la ONU) a una comisión para que estudiará el tema del cambio climático global. El grupo de trabajo realizó estudios alrededor de tres años. Los resultados del estudio fueron consignados en el informe que se presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1987.

[8] “El apoyo a la acción ambiental no debe representar, sin embargo, una excusa para que el desarrollo disminuya; más bien, debe producirse un incremento sustancial en la asistencia destinada al desarrollo, pero con las consideraciones pertinentes sobre los factores ambientales. Hubo coincidencia en cuanto a que la filosofía de ‘no crecimiento’ con la finalidad de encargarse de los asuntos ambientales era absolutamente inaceptable” (Universidad para la paz et al, 2002: 15).

[9] “Este proceso marca el comienzo de una nueva asociación mundial que busca un desarrollo económicamente viable, socialmente justo y ambientalmente adecuado para el presente, sin comprometer el destino de las futuras generaciones; en otras palabras, el desarrollo sostenible” (Preámbulo de la Agenda 21).

[10] “The Stockholm Declaration on the Human Environment (1972), the World Charter for Nature (1982), and the Rio Declaration on Environment and Development (1992) contain important widely accepted principles in this regard, but most of these principles cannot be implemented directly. They announce objectives of the international community and in some cases provide directives to achieve them. However, none of them state a general international obligation on all States to protect the whole of the environment, comparable to Article 192 of the Law of the Sea Convention” (UICN, 2010: xix).

[11] Los Estados actuales han incluido en sus políticas y normativas un marco de desarrollo sustentable; sin embargo, las actividades extractivas tienen un alto margen de peligrosidad sobre todo en lo que se refiere a zonas de alta sensibilidad como los territorios amazónicos. El hecho de reconocer a la Naturaleza como sujeto de derechos hace que estas normativas y políticas sean revaluadas.

[12] El derecho entiende a la persona como un sujeto capaz de ejercer derechos y obligaciones dentro del campo de la ética y la moral. Un sujeto de derechos puede exigir por sí mismo el cumplimiento a sus demandas; sin embargo, en el caso de la naturaleza, la dificultad está en humanizar la naturaleza, ya que quienes pueden hacer efectivas las reclamaciones o exigencias de derecho son los seres humanos, no la propia naturaleza.

[13] “Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional”. Principio 12 de la Declaración de Río (1992).

Referencias citadas

Bobbio, Norberto (2005). *Teoría pura del derecho*. Bogotá, Editorial Temis.

CAF, BID, FONPLATA (2003) *América del Sur 2020. Una Visión Estratégica de la Integración Física Regional*. CAF, BID, FONPLATA.

Gudynas, Eduardo (2010). “Derechos de la Naturaleza: globales pero también locales”. En: *América Latina en Movimiento*. Publicado en <http://alainet.org/active/37421>

Huanca, Félix (2008). *Introducción al Derecho ambiental*. Bolivia, Editorial Original. }

Kelsen, Hans (2005). *Teoría Pura del Derecho*. Editorial Eudeba.

Leff, Enrique (2006). “La Ecología Política en América Latina. Un Campo de Construcción”. Héctor Alimonda (Comp.) *Las Tormentas de la Materia. Aportes para una Ecología Política Latinoamericana*. Buenos Aires; CLACSO.

Naciones Unidas y CEPAL (2011). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Documento informativo.

Portal Río +20 (2012). *Rumbo a Río +20*. <http://rio20.net/en-camino-a-rio>. Visitado el 20 de febrero de 2012.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2010). Elementos de carácter general que pueden ser utilizados por los Ministros y Jefes de Delegación para el Intercambio sobre Economía Verde <http://www.pnuma.org/forodeminstros/17-panama/FORO%20DE%20MINISTROS%202010%20VERSIONES%20FINALES/MINISTROS/de%20trabajo%20ESPAnOL/UNEP-LAC-IG-XVII-4%20ECONOMIA%20VERDE.pdf> Visitado el 20 de febrero de 2012.

Tenjo, Mayra (2009). *Colombia: Un modelo de desarrollo desde IIRSA*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos ILSA.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (2008). Brasil.

UICN Environmental Law Programmed (2010). *Draft International Covenant on Environment and Development*. Fourth edition: Updated Text. Prepared in cooperation with the International Council of Environmental Law. Gland, Switzerland.

Universidad para la Paz, Consejo de la Tierra, GTZ, IICA y OmCed (2002). *Visiones Diferentes: Eco '92*. San José de Costa Rica, University for Peace.