Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas. unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

EL MEDIO AMBIENTE EN AMÉRICA: LA CUMBRE DE SANTIAGO DE CHILE

DIEGO S. ESPIGA Y MARCOS NELIO MOLLAR

I. INTRODUCCIÓN

La problemática ambiental lentamente se ha instaurado en las agendas gubernamentales como un tema prioritario. Basta sólo enunciar algunos de los trastornos ecológicos que sufre hoy nuestro planeta para tomar conciencia del estado de emergencia ambiental y lo imperioso que resulta llevar a la práctica acciones que aglutinen y canalicen el esfuerzo de todos los sectores de la comunidad así como también de cada uno de los Estados.

América, rica aún en selvas y bosques nativos que hacen las veces de pulmón de la Tierra, poseedora de más de la mitad de la biodiversidad que alberga nuestro planeta, un continente de contrastes, con un norte rico y un sur depauperado, requiere hoy respuestas ambientales.

Conscientes de ello los gobiernos americanos aúnan esfuerzos, y renuevan su compromiso en el marco regional de la Organización de los Estados Americanos para promover un desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza[1].

De esta forma nos adentramos en la cuestión central de este trabajo, la Segunda Cumbre de las Américas, efectuada en Santiago de Chile en el mes de abril de 1998. En la misma se insta a los Estados a reforzar la

[1] Informe "Nuestro futuro común" de la Comisión de Naciones Unidas para el Cambio Global sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Bruntland): por desarrollo sostenible se entiende "el desarrollo que cubre las necesidades actuales sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Dicho concepto abarca la interacción entre ecología y desarrollo".

DR © 1998/99. Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas. unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

implementación del Plan de Acción de la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, valiéndose para ello de la cooperación de la Comisión Interamericana de Desarrollo Sostenible y demás organismos del Sistema Interamericano y de las Naciones Unidas.

Empero nuestra pauta de análisis habrá de estar guiada por una duda metódica, una duda que poniendo en crisis el texto de la Declaración de Principios y del Plan de Acción de la Cumbre, nos permita observar cuál es su aporte para la efectiva solución de los problemas ambientales.

II. Antecedentes

De inevitable referencia resultan para el punto la Cumbre de Miami y la Conferencia Cumbre de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, celebradas en 1994 y 1996 respectivamente.

En la primera se propuso como objetivo elevar la vida de los pueblos americanos y proteger el medio ambiente para las generaciones futuras. Y concretamente centró su atención en tres cuestiones primordiales: a) energía; b) biodiversidad[2]; y c) contaminación.

Las medidas propuestas, como ser la introducción de energías renovables, no convencionales, la elaboración de planes de gestión de parques y reservas naturales, firma de convenios (se insta a las partes a firmar el Convención sobre Cambio Climático y la ratificación del Convenio de Biodiversidad[3]) y demás, hacen posible un camino de preservación del medio ambiente. Sin embargo, el Plan resulta acotado por la amplitud de problemas ambientales existentes, y ello se ve reflejado en la reunión de expertos de Santa Cruz de la Sierra, en la cual se elaboraría el marco de cooperación americana para identificar proyectos ambientales prioritarios.

En la Declaración de Santa Cruz de la Sierra se deja plasmado el carácter interdependiente e integral del medio ambiente. Las iniciativas abarcan aspectos que hacen a la energía, los recursos hídricos y zonas costeras, agricultura y silvicultura sostenible, y por sobre todo se enfatizan los aspectos humanos tales como sanidad y educación, y ciudades y comunidades sostenibles. Se vuelve a principios ya explicitados en la Conferencia sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972,

[2] Julio Barboza define el concepto de biodiversidad como la variedad y variabilidad entre los organismos vivos y los complejos ecológicos en que ocurren. Esto es, en sus tres niveles. a) la variabilidad dentro de una especie; b) la variabilidad de organismos vivos en el mundo; c) la variedad de hábitats (Oyuela, R. E. - Zeballos de Sisto, M. C., *Evolución Reciente del Derecho Ambiental Internacional*, A-Z, Buenos Aires, 1993, pág. 43).

[3] Convenios firmados en el marco de la Cumbre de la Tierra, Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.

DR © 1998/99. Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas. unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

propendiendo a la eliminación del subdesarrollo, alivio de la pobreza, encarándose también el tema desde una dimensión social.

Pero no todo quedó zanjado luego de la mencionada declaración. En el reporte elaborado por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en relación a la implementación de la Cumbre de Bolivia, se reconocen serios inconvenientes. Entre otros, diferencias sustanciales entre países desarrollados y subdesarrollados en cuanto al concepto y el modo en que es alcanzable el desarrollo sustentable, la necesidad de coordinar la cooperación de distintas agencias de las Naciones Unidas como del sistema interamericano, el requerimiento de una red de expertos en derecho ambiental que vislumbre un marco legal interamericano, y la insuficiencia en recursos humanos, financieros y tecnológicos, así como su correspondiente transferencia.

III. Declaración de Principios

La Cumbre de Santiago intenta dar un paso adelante en la solución ambiental. La Declaración de Principios deja traslucir algunas de las preocupaciones primordiales, pero cambia el enfoque. En ella se reconoce que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente.

Dada la naturaleza transfronteriza de los problemas ambientales no se los puede abordar eficazmente mediante medidas políticas circunscriptas al nivel nacional. Resulta necesario vigorizar los esfuerzos nacionales, hemisféricos e internacionales, y hacer efectivos los compromisos contraídos en Miami y Bolivia. Más que elocuente es la trascendencia, en el texto, que revisten los procesos de integración americanos, proyectos como el Nafta, el Mercosur, o el mismo Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por la Cumbre, exigen la elaboración y coordinación de acciones interamericanas comunes.

Y para el caso habrá de ser de utilidad la experiencia europea. La Unión Europea[4], en su producción normativa, sanciona directivas en las que se explicitan los objetivos comunitarios, los que a su vez deben ser adoptados por los Estados miembros modificando su legislación nacional en un plazo determinado. Asimismo los Estados miembros son libres de

[4] El Tratado de la Unión Europea, adoptado por la Comunidad Europea en Maastricht el 7 de febrero de 1992, estableció la política ambiental como una de las tareas de la Comunidad (art. 3°), ligando el objetivo del crecimiento sostenible a la necesidad de respetar el medio ambiente (art. 2°).

DR © 1998/99. Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas. unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

tutelar con mayor rigor el medio ambiente, adoptando medidas más severas que las fijadas por la Comunidad (arts. 100 A, apartado 4, y 130 T del Tratado CE).

En el estado larvario en que se encuentran los procesos de integración americana difícil resulta adelantar cómo habrá de implementarse el accionar ambiental. Empero no es de extrañar que la eficiente labor europea sea un ejemplo a imitar.

La Declaración refleja el interés que despierta el sector energético, al que, basado en actividades competitivas y transparentes, se atribuye la facultad de impulsar la integración de las Américas así como el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por último, el cambio climático comparte un lugar de relevancia en las cuestiones americanas, destacándose el compromiso de los Estados de avanzar en el cumplimiento del acuerdo alcanzado en la Conferencia de Kyoto (Japón) y preparar la Cuarta Conferencia de las Partes para el mes de noviembre de 1998 en Buenos Aires.

Todo ello sin dejar de reconocer a la pobreza como el reto más grande que hoy tiene América. Los gobiernos americanos están decididos a eliminar las barreras que niegan a los pobres el acceso a la nutrición adecuada, a los servicios sociales, y a un medio ambiente sano.

IV. Plan de Acción

Planteados los objetivos en la Declaración de Principios, se espera que el Plan de Acción explicite las acciones concretas a tomarse para alcanzar esas metas. Y así, en lo que respecta a la temática ambiental, encontramos en forma dispersa referencias en: a) el apartado 3°, "Integración económica y libre comercio", en los puntos relativos a la energía, el cambio climático y transporte, y b) en el apartado 4°, "Erradicación de la pobreza y la discriminación", en los puntos de poblaciones indígenas y desarrollo sostenible.

Para comenzar cabe destacar el impulso que se pretende dar al ALCA propendiendo a la integración de los mercados, promoviendo el comercio de productos, bienes y servicios, y creando marcos legales, fiscales y regulatorios que incentiven la inversión privada nacional y extranjera.

Se reconoce que el vínculo de desarrollo energético entre los países y la intensificación del comercio en el sector energía fortalecen e impulsan la integración de las Américas. La integración energética basada en actividades competitivas y transparentes, de acuerdo con condiciones y objetivos nacionales contribuye al desarrollo sostenible de nuestras naciones y al mejoramiento de la calidad de vida de nuestras poblaciones, procurando un mínimo impacto en el ambiente.

DR © 1998/99. Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas. unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Debe reconocerse, sin embargo, que en nada se innova respecto de las iniciativas del ámbito energético. Resulta notorio la ausencia de referencia alguna a la utilización o bien a la promoción de energías no convencionales, como sí se hacía en el Plan de Acción de la Cumbre de Miami. A decir verdad se conviene estimular el desarrollo de energía renovable y eficiente[5], aunque hubiera sido oportuno referirse a aquellas que en estado de experimentación requieren de la cooperación científica y técnica de los Estados Americanos.

En cuanto al cambio climático lo fundamental es la celebración de la Cuarta Conferencia de las Partes en Buenos Aires, Argentina, en noviembre de 1998; donde habrá de continuarse con el trabajo en conjunto para lograr los objetivos y metas del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y avanzar en el cumplimiento del acuerdo alcanzado en la Conferencia de Kyoto.

Pero también es criticable el nivel de compromiso interamericano en este aspecto. Si bien la celebración de la Conferencia servirá para un análisis acabado de la cuestión, lo cierto es que nuestro continente parece ser uno de los más afectados por esta cuestión, y no necesariamente uno de los que más contribuye al agravamiento del problema. América tiene la particularidad de lindar en sus extremos con los Polos Norte y Sur, donde el deterioro de la capa de ozono está ocasionando el derretimiento de los casquetes polares. Asimismo, cuenta con un gran número de Estados, cuya condición de insulares se ve amenazada por la subida del nivel de los océanos. Y sólo estos ejemplos denotan la trascendencia que tiene para el Continente la cuestión del cambio climático y, por consiguiente, hubiera sido más acertado dejar establecidas ciertas pautas, ciertas acciones comunes a ser implementadas a la brevedad que diferir el tratamiento de la cuestión.

Con respecto al sector de transportes se insta a los gobiernos a emprender las medidas necesarias dirigidas a la promoción de sistemas y servicios de transporte determinadas por el mercado, integrados, viables financieramente y sustentables ambientalmente. Para ello, se elaborará un plan orientado a obtener el más alto nivel de seguridad en los sistemas de transportes, mejorar la infraestructura y aumentar la protección ambiental, acorde con las normas internacionales y las prácticas recomendadas.

El punto cuarto del Plan de Acción se refiere a la erradicación de la pobreza y la discriminación. Las distintas propuestas pueden aglutinarse en medidas dirigidas a fomentar las micro, pequeñas y medianas empresas, el registro de propiedades, el desarrollo sostenible, y el reconocimiento de derechos a las poblaciones indígenas.

[5] No es muy feliz la terminología utilizada, puesto que la eficiencia responde a criterios de uso o utilidad.

DR © 1998/99. Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas. unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Las micro, pequeñas y medianas empresas se verán favorecidas por un aumento del acceso al crédito y apoyo técnico, se agilizarán los procedimientos para su registro, obtención de licencias, entre otros. Es de esperar que todo ello contribuya a que este nivel empresario pueda asumir los costos ambientales, y que ello no sólo implique una forma de mantener el equilibrio en los mercados.

En lo que respecta al registro de propiedades se propone simplificar los procedimientos de catastro, así como incorporar métodos alternativos de resolución de disputas, y proteger los derechos reconocidos a las poblaciones indígenas. Sin embargo, también en este punto hay cuestiones que parecen no vislumbrar una solución en corto plazo. Prácticamente todos los países americanos padecen de un sistema que ha privilegiado un régimen de tenencia de la tierra que implicó concentraciones parcelarias, donde abundan latifundios improductivos, y sólo se deja margen para minifundios que en nada satisfacen las necesidades de sus dueños. Y al respecto cabe tener en cuenta movimientos como los Sin Tierra en el Brasil. Hubiera sido deseable que en el Plan de Acción se hiciera referencia a conceptos tales como la unidad económica productiva, es decir, a la propiedad de la tierra en una porción tal que se garantice el sustento a su dueño, su familia y sus dependientes.

En contraposición con lo dicho anteriormente es destacable lo elaborado en relación a las comunidades indígenas. El desarrollo sustentable también abarca además de lo ecológico y económico a lo social; y es la preservación de la identidad cultural uno de los vehículos para ese desarrollo. Se propone la educación y mayor participación de las comunidades indígenas en la sociedad, procurar el fortalecimiento de la identidad de estas poblaciones y promover una coexistencia respetuosa entre los diferentes grupos sociales de las comunidades y Estados. Elaborar también proyectos productivos en áreas como la agricultura, artesanía, la pequeña empresa y la comercialización. Por último, procederán los Estados con el examen intergubernamental, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), del Proyecto de Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con miras a la posible adopción de una Declaración.

Y para finalizar, encomienda a la Comisión Interamericana de Desarrollo Sostenible (CIDS), mantener la coordinación en el cumplimiento de los mandatos de la Cumbre de Desarrollo Sostenible y reforzar por parte de los Estados la implementación del Plan de Acción de Santa Cruz.

V. Conclusiones

La Cumbre de Miami constituyó la primera reunión en el marco de la Organización de los Estados Americanos en la que se trató la temática ambiental a nivel de jefes de Estado y de Gobierno. Dicho tratamiento se

DR © 1998/99. Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas. unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

limita a tres temáticas específicas: energía, biodiversidad y contaminación. El desarrollo sostenible, en sus tres vertientes: ecológica, económica y social fue la temática específica en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra en 1996. En ella se indica que es necesario que las estrategias de desarrollo incorporen la sostenibilidad como elemento indispensable para lograr de manera equilibrada, interdependiente e integral los objetivos económicos, sociales y ambientales. Finalmente, la Cumbre de Santiago constituyó la Segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en la cual el tema predominante es la integración hemisférica, reflejando un voto de confianza para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La Declaración de Santiago se caracteriza por una dispersidad temática en la que se manifiestan como objetivos: el fortalecimiento de la democracia, el diálogo político, la estabilidad económica, el progreso hacia la justicia social y el impulso de un proceso de integración hemisférica. Asimismo, y con base en el desarrollo sostenible se insta a reforzar los esfuerzos nacionales, hemisféricos e internacionales para la protección del medio ambiente. El comercio y los vínculos en el sector energético son vistos como los medios que permitirán impulsar la integración de las Américas.

El Plan de Acción peca de insuficiente a la hora de determinar las acciones concretas a fin de proteger el medio ambiente. Prueba de ello son las breves iniciativas propuestas en dicha temática, con excepción de la cooperación energética y el cambio climático.

Particular tratamiento merece el Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC), el cual a través de sus reuniones periódicas supervisará el proceso de seguimiento y establecerá el grado de cumplimiento de los mandatos de las Cumbres. Cabe preguntarse sobre la necesidad de la existencia del GRIC siendo que sus funciones podrían superponerse con las del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CICI), al cual la misma Cumbre de Bolivia le atribuye la tarea de seguimiento y control.

Sin embargo, y a pesar de las consideraciones precedentes, es necesario destacar que la Cumbre de Santiago reafirma el concepto de desarrollo sostenible (en el que ecología y economía interactúan armoniosamente) como el único ciertamente viable, aun cuando resulte difícil su aplicación. Por supuesto que muchos pensarán acerca de la poca efectividad de la inclusión de este concepto en una Declaración, pero debe tenerse en cuenta que "las normas del derecho internacional constituyen un modelo a seguir, más que una obligación de hacer, por los Estados que son parte de una convención o declaración. Es un debería hacer"[6]. A partir de allí corresponde a los Estados transferir a sus respectivos ordenamientos y aplicar los principios aprobados en acuerdos internacionales.

[6] Oyuela, R. E. - Zeballos de Sisto, M. C., *Evolución...*, cit., pág. XI.

DR © 1998/99. Facultad de Derecho
Universidad de Buenos Aires