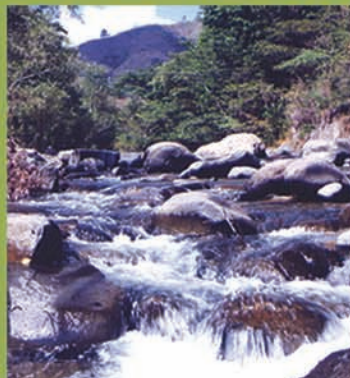


# CAFTA y medio ambiente

Análisis y lineamientos de reformas para  
enfrentar las nuevas reglas de juego  
establecidas por el tratado comercial  
en materia ambiental



Anne Germain Lefèvre • Coordinación  
Sergio Aguiñada • Investigación

funde

Fundación Nacional  
para el Desarrollo



# CAFTA y medio ambiente

**Análisis y lineamientos de reformas para  
enfrentar las nuevas reglas de juego  
establecidas por el tratado comercial  
en materia ambiental**



**Agradecemos a THE FORD FOUNDATION cuyo  
apoyo hizo posible esta publicación**

San Salvador, marzo del 2006

**PROYECTO 1035.1552  
"Hacia el Fortalecimiento de Capacidades Legales  
y Técnicas de las Organizaciones Sociales  
frente a los Tratados Comerciales"**

# ■ Créditos

Los contenidos y conceptos no representan la opinión de la institución citada

## ■ **Editores:**

Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE

## ■ **Primera edición:**

Marzo 2006

## ■ **Coordinación:**

Anne Germain Lefèvre

## ■ **Revisión:**

Anne Germain Lefèvre

## ■ **Investigación:**

Sergio Aguiñada

## ■ **Diseño y diagramación:**

CICOP

## **FUNDE**

Apartado Postal 1774,  
San Salvador, El Salvador

Copyright © 2006. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), todos los derechos reservados.

## ■ **Cita recomendada:**

Germain Lefèvre A. y Aguiñada, S. (2006)

CAFTA y Medio Ambiente.

Análisis y lineamientos de reformas para enfrentar las nuevas reglas de juego establecidas por el tratado comercial en materia ambiental.

San Salvador, El Salvador: FUNDE.

Se autoriza la reproducción parcial de la publicación citando la fuente.

San Salvador, 2006

## **Título de publicación**

CAFTA y medio ambiente: análisis y lineamientos de reformas para enfrentar las nuevas reglas de juego establecidas por el trato comercial en materia ambiental.

**ISBN 99923-819-6-5**

# Índice

Introducción

7

## Primera parte

### Los Contenidos Más Relevantes del Capítulo Ambiental Según Áreas de Gestión Ambiental. Impactos, Retos y Recomendaciones

<b>I. El Marco Jurídico e Institucional</b>	<b>11</b>
1. Obligaciones	11
2. Procedimientos	27
2.1. Reglas de procedimiento	28
2.2. Procedimientos establecidos por el tratado comercial	30
2.2.1 Incumplimiento de legislación ambiental con efectos comerciales	31
2.2.2 Incumplimiento de la legislación ambiental sin efectos comerciales	33
2.2.3 Valoración general de los procedimientos contenidos en el tratado	35
3. Creación de Nuevos Órganos Dentro de la Administración Pública	35
3.1 Comisión de Libre Comercio (CLC)	36
3.2 Consejo de Asuntos Ambientales (CAA)	36
3.3 Comisión de Cooperación Ambiental (CCA)	37
3.4 Punto de Contacto (PC)	37
3.5 Secretaría o Secretariado	38
3.6 Consejo Consultivo o Comité Asesor (CC/CA)	39
3.7 Panel Arbitral (PA)	39
4. Medidas para Mejorar el Desempeño Ambiental	42
<b>II. Participación Social</b>	<b>46</b>
1. Sesión Pública del Consejo de Asuntos Ambientales (CAA)	47
2. Comunicaciones Relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental	47
3. Peticiones para Intercambio de Puntos de Vista	48
4. Consejo Consultivo o Comité Asesor	48
5. Comentarios o Recomendaciones	48
<b>III. Recursos Humanos, Financieros y Técnicos</b>	<b>49</b>
Conclusión	51

## **Segunda parte**

# **Análisis del Capítulo de Solución de Controversias (CAFTA) desde la Perspectiva Ambiental**

<b>Introducción</b>	<b>55</b>
<b>I. Aspectos Generales del Procedimiento de "Solución de Controversias"</b>	<b>55</b>
<b>II. Diseño y Estructura del Procedimiento de "Solución de Controversias"</b>	<b>57</b>
1. Etapas del Procedimiento de "Solución de Controversias"	58
1.1 Etapa de las partes (o de consultas)	58
1.2 Etapa de la comisión de libre comercio	59
1.3 Etapa del panel arbitral	60
2. Procedimiento por Incumplimiento. Artículo 20.16	61
3. Procedimiento por Incumplimiento de Ciertas Controversias. Artículo 20.17	62
4. Revisión de Cumplimiento. Artículo 20.18	62
<b>III. Consideraciones Sobre el Procedimiento de "Solución de Controversias"</b>	<b>63</b>
1. Sobre el Diseño del Procedimiento	63
2. Sobre las Implicaciones en la Institucionalidad y Marco Jurídico Salvadoreño	64
<b>Bibliografía Consultada</b>	<b>65</b>
<b>Entrevistas</b>	<b>66</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo 1:</b> Impactos ambientales de cultivos de exportación (azúcar y camarón)	<b>71</b>
<b>Anexo 2:</b> Flujograma: procedimiento de "Consultas Ambientales Colaborativas" (capítulo ambiental del CAFTA)	<b>75</b> <b>80</b>
<b>Anexo 3:</b> Flujograma: procedimiento de "Comunicaciones y Expediente de Hechos" (capítulo ambiental del CAFTA)	<b>76</b>
<b>Anexo 4:</b> Flujograma: procedimiento de "Solución de Controversias" (CAFTA)	<b>78</b>
<b>Anexo 5:</b> Decodificación del capítulo ambiental (CAFTA)	<b>83</b>

## Índice de cuadros

---

<b>Cuadro 1</b>	Relación de las principales obligaciones del capítulo ambiental y artículos correspondientes	<b>12</b>
<b>Cuadro 2</b>	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	<b>15</b>
<b>Cuadro 3</b>	Problemas que obstaculizan la implementación de CITES en la región centroamericana	<b>15</b>
<b>Cuadro 4</b>	Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación	<b>17</b>
<b>Cuadro 5</b>	Instrumentos de la política de medio ambiente para El Salvador	<b>20</b>
<b>Cuadro 6</b>	Procedimientos considerados por el CAFTA para el cumplimiento de las obligaciones ambientales	<b>28</b>
<b>Cuadro 7</b>	Institucionalidad ambiental creada por el CAFTA	<b>35</b>
<b>Cuadro 8</b>	Tipos de instrumentos de gestión ambiental	<b>42</b>
<b>Cuadro 9</b>	Mecanismos de participación pública establecidos en el tratado	<b>47</b>
<b>Cuadro 10</b>	Áreas prioritarias a fortalecer mediante la cooperación ambiental	<b>51</b>
<b>Cuadro 11</b>	Resumen: recomendaciones según tema y valoración de normas relevantes del CAFTA	<b>52</b>

## Índice de gráficas

---

<b>Gráfico 1</b>	Estructura funcional del sistema nacional de gestión ambiental (SINAMA), El Salvador	<b>18</b>
<b>Gráfico 2</b>	Instrumentos del proceso de evaluación ambiental de El Salvador	<b>21</b>
<b>Gráfico 3</b>	Misión de la CCAD	<b>24</b>

# Siglas

<b>ACA</b>	Acuerdo de Cooperación Ambiental
<b>ALIDES</b>	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
<b>AMUMAS</b>	Acuerdo Multilateral Ambiental
<b>CAA</b>	Consejo de Asuntos Ambientales
<b>CC o CA</b>	Comité Consultivo o Comité Asesor
<b>CCA</b>	Comisión de Cooperación Ambiental
<b>CCAD</b>	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
<b>CENDEPESCA</b>	Dirección General de Desarrollo de la Pesca y Acuicultura (El Salvador)
<b>CITES</b>	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
<b>CLC</b>	Comisión de Libre Comercio
<b>CNDS</b>	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
<b>CONAMA</b>	Consejo Nacional de Medio Ambiente
<b>EUA</b>	Estados Unidos de América
<b>LMA</b>	Ley de Medio Ambiente
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería (El Salvador)
<b>MARN</b>	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (El Salvador)
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>P+L</b>	Producción Más Limpia
<b>PA</b>	Panel Arbitral
<b>PARCA</b>	Plan Ambiental de la Región Centroamericana
<b>PC</b>	Punto de Contacto
<b>PNMA</b>	Política Nacional de Medio Ambiente
<b>RD-CAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana-Estados Unidos
<b>SIA</b>	Sistema de Información Ambiental
<b>SINAMA</b>	Sistema Nacional de Gestión Ambiental (El Salvador)



## ■ Introducción

A diferencia de los tratados comerciales negociados anteriormente por los países centroamericanos (separadamente o en conjunto) con otros países del continente latinoamericano, el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (en adelante el Tratado o CAFTA, por sus siglas en inglés) incluye el tema ambiental, siendo este último relacionado con las obligaciones de las partes en materia ambiental. Ello responde a una exigencia de los Estados Unidos por medio de la Autoridad de Promoción del Comercio (TPA por sus siglas en inglés) que estipula que los Estados Unidos (EUA) debe contemplar entre sus objetivos varios compromisos con el medio ambiente.

Esta investigación, en un primer momento, profundiza el análisis de las implicaciones del capítulo ambiental desde el ángulo de algunos componentes fundamentales de la gestión ambiental: el marco jurídico e institucional, los instrumentos económicos (no regulatorios), la participación social y los recursos financieros, humanos y técnicos (cooperación). En un segundo momento y desde la perspectiva ambiental, proporciona una serie de lineamientos de reformas con relación al entorno de país (o región) que acogerá o absorberá los acuerdos e impactos emanados del tratado. También, la investigación incluye una decodificación y análisis del Capítulo de Solución de Controversias del tratado desde la perspectiva ambiental.<sup>1</sup>

La investigación tiene un carácter esencialmente explicativo de los contenidos del Capítulo ambiental, Acuerdo de Cooperación ambiental y Solución de Controversias del CAFTA. Las recomendaciones apuntan a mejorar las condiciones internas (de El Salvador y región centroamericana) que permitan la mejor administración posible del tratado en materia ambiental, partiendo de la premisa que el mismo contiene disposiciones que pueden causar impactos positivos o negativos en el marco jurídico e institucional ambiental.

Las técnicas utilizadas para la realización del estudio fueron de naturaleza directa, consistiendo en una exhaustiva revisión documental y un proceso amplio de entrevistas a representantes de entidades gubernamentales relacionadas con la implementación del tratado. La técnica documental fue utilizada para establecer el diagnóstico de la situación legal e institucional salvadoreña y centroamericana en materia ambiental, así como para el análisis de los contenidos del CAFTA. Se revisó una extensa bibliografía relacionada con el tema tanto nacional como extranjera. Las entrevistas estuvieron orientadas a recopilar información relativa a la capacidad institucional salvadoreña y centroamericana, procurando retroalimentar y validar recomendaciones y recogiendo inquietudes.

1 Capítulo 20 en el texto del tratado.



# Primera parte

- **Los Contenidos Más Relevantes del Capítulo Ambiental según Áreas de Gestión Ambiental**  
**Impactos, Retos y Recomendaciones**





## ■ I. El Marco Jurídico e Institucional

### 1. Obligaciones

El Capítulo Ambiental del CAFTA establece una serie de obligaciones que deben asumir los países miembros (ver cuadro 1). Entre ellas, solamente una *-la obligación de no dejar de aplicar efectivamente su legislación ambiental como medio para obtener ventajas comerciales desleales-* es exigible a través del procedimiento de "Solución de Controversias," creado por el mismo acuerdo comercial. Esta obligación supone la existencia de una legislación ambiental, la cual debe ser respetada y, en ningún momento, debilitada para obtener ventajas comerciales. No impone un estándar de protección ambiental, dejando al libre arbitrio de los Estados Parte la superación de los niveles de protección que posean al momento de la ratificación del Tratado.

Las otras obligaciones contenidas en el Capítulo Ambiental *-por ejemplo que cada parte debe proporcionar altos niveles de protección ambiental y esforzarse en mejorar su marco legal e institucional-* son prácticamente pretensiones o meras declaraciones, ya que carecen de mecanismos suficientes para garantizar su cumplimiento. Estas obligaciones se asumen dentro de un marco de autodeterminación de las Partes según el cual cada una tiene *el derecho de establecer sus propios niveles de protección ambiental, así como de adoptar y modificar sus leyes y políticas ambientales*. Se reconoce pues la soberanía de los Estados Partes y las diferencias que existen entre ellos en cuanto a los niveles de desarrollo, no imponiendo la adopción de una normativa propiamente ambiental, específica e igual para todos.<sup>2</sup>

Otra obligación asumida por las Partes es la *de procurar no debilitar o reducir los niveles de protección contemplados en sus legislaciones ambientales con el fin de fomentar el comercio o atraer la inversión*. Esta disposición es importante en la medida que permite evitar el uso de la legislación ambiental como "moneda de cambio" para atraer empresas o una inversión de las mismas y, en consecuencia, evitar que

2 Se hace la salvedad de "normas propiamente ambientales" porque el Tratado sí impone la suscripción de otros tratados internacionales en materias no propiamente ambientales, pero con efectos en el medio ambiente. Para el caso, lo hace en relación con las *Medidas Sanitarias y Fitosanitarias*, al crearse el Comité de Asuntos Sanitarios y Fitosanitarios (Art. 6.3) y asumirse la obligación de ejercer el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Objetivos del Capítulo y Art. 6.2). Asimismo, para el caso de *Obstáculos Técnicos al Comercio*, se crea el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio (Art. 7.8) y se asume la obligación de aplicar el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Objetivos del Capítulo y Art. 7.1). Finalmente, en materia de *Propiedad Intelectual* se plantea la ratificación obligatoria o deseable de una serie de tratados internacionales de los cuales, solo algunos, efectiva o potencialmente, guardan relación con la materia ambiental. Entre los de **Ratificación Obligatoria** se encuentran el Tratado de Cooperación en materia de Patentes, según su revisión y enmienda (1970); el Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes (1980); y el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (1991) siempre que no se cuente ya con un sistema de patentes para garantizar los derechos de los obtentores, ante lo cual pasa a ser deseable su suscripción, que es el caso de El Salvador. Por otra parte, entre los de **Ratificación Deseable** se encuentran el Tratado sobre el Derecho de Patentes (2000). Además, se reafirma la obligación de aplicar el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés) (Art.15.1.7).

algunos países Parte se conviertan en los llamados "paraísos de la contaminación" (países con mínimas o inexistentes normas de protección ambientales).

### Cuadro 1

#### Relación de las principales obligaciones del capítulo ambiental y artículos correspondientes

Nº	Obligación	Artículo
1	Garantizar que sus leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental.	Art. 17.1
2	Esforzarse en mejorar las leyes y políticas que proporcionan y estimulan altos niveles de protección ambiental.	Art. 17.1
3	No dejar de aplicar efectivamente su legislación ambiental a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente de una manera que afecte el comercio entre las partes.	Art. 17.2.1 (a)
4	Procurar asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar la legislación ambiental interna de una manera que debilite o reduzca la protección otorgada por la misma.	Art. 17.2.2
5	Garantizar que los procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos, de acuerdo con su derecho interno se encuentren disponibles, de conformidad con la legislación interna para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental... procedimientos que deberán ser justos, abiertos y equitativos y para este fin deberán cumplir con el principio del debido proceso.	Art. 17.3.1 (a), (b), y (c)
6	Estimular el desarrollo y uso de incentivos y mecanismos voluntarios para mejorar el desempeño ambiental.	Art. 17.4.1
7	Designar una oficina dentro del ministerio correspondiente que sirva de punto de contacto para llevar a cabo el trabajo del Consejo de Asuntos Ambientales.	Art. 17.5.1
8	Establecer disposiciones para la recepción y consideración de las comunicaciones del público, realizar sus mejores esfuerzos para intercambiar los puntos de vista relacionados con la implementación de este Capítulo, convocar un nuevo consejo o comité consultivo o asesor y tomar en consideración los comentarios del público y las recomendaciones relacionadas con las actividades de cooperación ambiental.	Art. 17.6
9	Expandir relación de cooperación para el logro de los objetivos y metas ambientales comunes, incluyendo el desarrollo y mejoramiento de la protección ambiental.	Art. 17.9.2
10	Establecer y mantener una lista de individuos que cuenten con las aptitudes y la disposición necesarias para desempeñarse como árbitros en controversias que surjan de conformidad con el Artículo 17.2.1(a).	Art. 17.11.1

**Nota:** el incumplimiento de la tercera de las obligaciones listadas anteriormente, es lo único que permite activar el procedimiento de "Solución de Controversias"; el resto de las obligaciones en caso de incumplimiento dan pie al procedimiento de "Consultas Ambientales Colaborativas."

**Fuente:** elaboración propia con base en el Capítulo Ambiental del Tratado de Libre Comercio Centroamérica/República Dominicana-Estados Unidos (RD-CAFTA)

Por otro lado, especial atención requiere lo dispuesto por el Tratado en su Artículo 17.12 con referencia a los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AMUMAS). En un primer momento, las Partes hacen un reconocimiento de la importancia de los AMUMAS y de su implementación al interior de cada país. En un segundo momento, reconocen la vinculación entre el Capítulo Ambiental y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) del CAFTA con dicha normativa internacional para garantizar el cumplimiento de sus objetivos. Asimismo, las Partes firmantes del Tratado asumen la obligación de continuar en la búsqueda de medios, ahora de manera conjunta en el marco de lo establecido en el Capítulo Ambiental y el ACA, para aumentar el apoyo a dichos AMUMAS. Finalmente, las Partes consideran la posibilidad de consultarse sobre las negociaciones que dentro de la OMC se realicen respecto de los AMUMAS. Dichas consultas pueden realizarse en la medida que sea apropiado. Lo anterior significa que si algún AMUMA no ha sido ratificado por una de las partes, éste no será objeto de apoyo en el marco de la cooperación entre las partes; tampoco la parte (que no lo ha ratificado) reconocerá la importancia del mismo para la protección del ambiente global y nacional.

## Implicaciones o retos

Aunque limitada por la vocación comercial del Tratado, la obligación de no dejar de aplicar efectivamente la legislación ambiental, así como el resto de obligaciones (en menor medida) implican una presión/incentivo más para el cumplimiento de dicha legislación.

Por lo tanto, el Tratado puede convertirse en un estímulo para la observancia de la legislación ambiental interna de los Estados Parte, en cuanto vincula los beneficios comerciales con el efectivo cumplimiento de aquella. El riesgo de una sanción para el Estado y, en consecuencia, las limitaciones para las oportunidades de expansión de ciertas empresas centroamericanas hacia el mercado estadounidense, pueden motivar una aplicación más eficaz y rigurosa de la legislación ambiental, como también una mayor disposición a su cumplimiento.<sup>3</sup>

Considerando lo anterior, uno de los principales retos planteados por la normativa ambiental del Tratado, está relacionado con el mejoramiento del desempeño ambiental de los sectores productivos vinculados a la exportación. Según datos disponibles para el periodo 1995-2001, los principales productos de exportación -de origen agroindustrial- de Centroamérica a Estados Unidos son los siguientes: bananos, café, camarones, azúcar de caña, melones, piñas, langostas, flores, pescado y jugo de naranja.<sup>4</sup>

Ahora bien, en los países centroamericanos, los procesos productivos vinculados a los productos de exportación -azúcar de caña, café y camarones- son altamente dañinos para el medio ambiente.<sup>5</sup> En las

<sup>3</sup> La hipótesis planteada en cuanto a la motivación al cumplimiento de las normas de gestión ambiental se hace respecto de aquellos sectores productivos beneficiados dentro del Tratado. En sentido contrario, probablemente los sectores no beneficiados por el Tratado, se verán menos dispuestos a cumplir con la legislación ambiental, ya que no se ven favorecidos en su actividad económica.

<sup>4</sup> J. Orozco y G. Hernández, Greivin, *Medidas para mejorar el desempeño ambiental en Centro América considerando el CAFTA*, Mimeo CINPE, San José, 2003, 9-12.

<sup>5</sup> Ver anexo 1: impactos ambientales de algunos productos de exportación: azúcar y camarón.

condiciones actuales, muchos de estos sectores productivos no cumplen (o lo hacen de manera deficiente) las regulaciones ambientales sin que el marco institucional pueda promover mejoras significativas en el desempeño ambiental de los mismos.

Siendo la gestión ambiental una responsabilidad de cada uno de los países firmantes, la efectividad del Tratado en materia ambiental dependerá de las acciones positivas y de las medidas que adopten los Estados Parte, para que las oportunidades que ofrece puedan ser aprovechadas al máximo cuando entre en vigor. Es pues dentro de cada Estado que deberán enfocarse los mayores esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales en la búsqueda de una adecuada gestión ambiental, con el decidido apoyo de la institucionalidad regional.

De igual manera, las acciones positivas de los Estados Parte respecto del medio ambiente deberán dirigirse hacia otros ámbitos no propiamente ambientales pero que tienen un efecto directo en esta materia. Por ejemplo, los compromisos asumidos por los países centroamericanos en materia de inversión, propiedad intelectual y servicios pueden tener serios impactos ambientales, de ahí la necesidad de una acción expresa y específica del Estado en dichos campos.

Por otro lado, el Tratado implica una complejización del marco regulatorio, no sólo por la incorporación de normas nuevas, sino por la creciente interrelación de diversas ramas del Derecho (ambiental, comercial, internacional, penal, administrativo, mecanismo alternos de solución de conflictos, entre otros). Ello indudablemente redundará en mayores desafíos para los operadores de los sistemas de gestión ambiental nacionales y regional, así como los particulares obligados a su cumplimiento.

Asimismo, la protección ante violaciones a la legislación ambiental interna sin impacto comercial por un lado y el mejoramiento de los niveles actuales de protección ambiental por otro lado, no están garantizados con mecanismos ciertos y efectivos; por lo tanto, dependerán en gran medida de la buena voluntad de los Estados firmantes. Esto puede dar pie a un cumplimiento más relajado de dichas obligaciones o, inclusive, a su incumplimiento, pasando a ser una especie de obligaciones de segunda categoría cuya observancia se relega a las posibilidades coyunturales de cada Estado.

Por su importancia, el tema de los acuerdos ambientales multilaterales (AMUMAS) que tienen medidas comerciales debe ser objeto de mucha atención. Hasta la fecha, los países Centroamericanos y los EUA han ratificado la *Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)* y el *Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono*. Ahora bien, el capítulo ambiental no se refiere de manera explícita a estos AMUMAS y mucho menos establece mecanismos concretos de vinculación a estos convenios internacionales. Esto hubiera evitado que los recursos naturales como la **fauna y flora silvestre** y los productos derivados sean considerados como "bienes comunes y corrientes;" estos últimos deberían haber sido objeto de una disposición especial, llamando la atención de las partes para establecer o mantener restricciones comerciales, a partir de las regulaciones de la Convención CITES.



Cabe recordar que el comercio (entre otros factores) puede contribuir a la sobre-explotación o extinción de estos recursos, sobre todo en la región centroamericana.<sup>6</sup>

## Cuadro 2

### Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

*La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) tiene como finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia. Lo que hace CITES es someter el comercio de especímenes de determinadas especies a ciertos controles, ofreciendo 3 grados de protección a las especies de fauna y flora amparadas por la Convención.*

Las especies amparadas por la CITES están incluidas en 3 apéndices que determinan el grado de protección que necesiten: el apéndice I incluye todas las especies en peligro de extinción; el comercio de especímenes de esas especies se autoriza solamente bajo circunstancias excepcionales. En el apéndice II, se incluyen especies que no se encuentran necesariamente en peligro de extinción, pero cuyo comercio debe controlarse con el fin de evitar una utilización incompatible con su supervivencia. El apéndice III contempla especies que están protegidas al menos en un país, el cual ha solicitado la asistencia de otras partes en la CITES para controlar su comercio.<sup>7</sup> Lo anterior significa que toda importación, exportación, reexportación o introducción procedente del mar de especies amparadas por CITES sólo podrá autorizarse mediante un sistema de concesión de licencias.

La ratificación de la CITES por parte de los países centroamericanos implica que la Convención es legalmente vinculante; ello significa que estos países tienen el deber de aplicar la convención en el ámbito nacional, por medio de la promulgación de su propia legislación en la materia. Por lo general, los esfuerzos realizados por los países para adecuar sus marcos legales e institucionales de cara a la implementación de la CITES, han variado de país a país y han sido limitados. El cuadro 3 presenta en forma resumida algunos problemas o vacíos que frenan o dificultan la implementación de la CITES (y/o de algunas de sus disposiciones) en la región.

## Cuadro 3

### Problemas que obstaculizan la implementación de CITES en la región centroamericana

1. La división de competencias entre autoridades administrativas encargadas del manejo y conservación de los recursos y las responsables de controlar el comercio de especies protegidas (caso El Salvador en donde el MAG es responsable de la regulación de las actividades de comercialización de los recursos silvestres y el MARN responsable de los aspectos de protección, restauración y conservación de la vida silvestre); también es una constante la división de competencias y funciones entre autoridades encargadas de flora menor y fauna, del recurso forestal (flora mayor) y de los recursos marinos y pesqueros (en el caso de El Salvador, se trata de ministerios diversos e incluso de instituciones autónomas: MAG, MARN y CENDEPESCA).

<sup>6</sup> La fauna y flora silvestre centroamericana se encuentra seriamente amenazada por la pérdida de su hábitat natural y la sobre explotación de los recursos, apoyada por el comercio (legal e ilegal) de la vida silvestre y sus productos derivados. Según la CCAD, el comercio se centra principalmente en especies como iguanas, psitácidos, cocodrilos, tortugas marinas, orquídeas, bromelias, aves canoras, sapos, ranas, culebras, tarántulas, mariposas, tiburones, langostas, camarones y caoba entre otras. *Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), Estado del ambiente y los recursos naturales en Centroamérica, 1998, 111.*

<sup>7</sup> [www.cites.org/esp/disc/species.shtml](http://www.cites.org/esp/disc/species.shtml)

2. La falta de una adecuada coordinación entre las autoridades administrativas y las científicas (un requisito exigido por la CITES) por causa de mal funcionamiento o falta de independencia de las autoridades científicas en algunos países (Nicaragua y El Salvador).
3. Algunos países permiten la captura y comercialización de especies directamente extraídas de su medio natural (bajo un sistema de cupos); otros tienen una legislación que permite que estos cupos se establezcan o permite la captura de especies directamente del medio. En este contexto, es particularmente preocupante la falta de información científica (actualizada) que permita determinar el comercio de vida silvestre que puede autorizarse.
4. La dispersión de las disposiciones sobre vida silvestre en los marcos jurídicos de Nicaragua y Guatemala; así como los vacíos legales tal como la falta de reglamento a la Ley de Conservación de la Vida Silvestre en el caso de El Salvador.
5. La falta de centros de rescate autorizados para acoger a los animales decomisados y de controles apropiados sobre los mismos, lo que dificulta la labor de control del tráfico de especies de vida silvestre.
6. El control del tráfico de vida silvestre queda en gran medida en manos de personas que no cuentan con la suficiente preparación, por ejemplo en el área de identificación de especies y procedimientos.
7. Con la excepción de Costa Rica, los demás países del área centroamericana no han designado puestos de salida e ingreso de fauna y flora silvestres, lo cual dificulta la labor de control sobre el tráfico de especies.

**Fuentes:** Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (CID), *Propuesta Ciudadana de Transformaciones post CAFTA en Centroamérica*. Working-paper Banco Mundial, San Salvador, 2003 citando a Jorge A. Cabrera Medaglia, *Legislación y políticas sobre el tráfico de flora y fauna silvestres en Centroamérica. Un diagnóstico nacional y regional y un borrador de acuerdo centroamericano*, USAID-PROARCA/CAPAS, 1998; Z. Ricord de Mendoza, *Instrucción y actualización a sectores decisores sobre la importancia de la aplicación de CITES y su efecto en el desarrollo sostenible de El Salvador*, FUNZEL (Fundación Zoológica de El Salvador), USAID-PROARCA/CAPAS, San Salvador, 2000; M. Benítez Arias, *Informe de El Salvador*, UICN/ORMA, s.d.

Tampoco se encuentra una disposición vinculante relacionada con las sustancias agotadoras del ozono, insistiendo en la necesidad de reducir el comercio de dichas sustancias entre las partes, sobre la base de las regulaciones del Protocolo de Montreal.

Por otro lado, los países de la región han ratificado o aceptado el *Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación*, no así EUA que se ha limitado a firmarlo. Sobre la base de este convenio y demás directivas internacionales existentes en materia de desechos peligrosos, los países centroamericanos ratificaron el *Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos* en diciembre de 1992, el cual califica como un acto ilegal y criminal la importación y tránsito de desechos peligrosos hacia Centro América; prohíbe el vertimiento de estos desechos en las aguas interiores y mares territoriales de los países partes del acuerdo; así como remite a la legislación de cada país la determinación de las sanciones penales correspondientes. Este acuerdo, sin embargo, caducó en diciembre de 2002.

## Cuadro 4

### Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación

#### Sus objetivos radican en:

1. Controlar el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos;
2. Monitorear y prevenir el tráfico ilegal;
3. Proveer asistencia para un manejo ecológicamente adecuado de los mismos;
4. Promover la cooperación entre las partes en este campo; y
5. Desarrollar una guía tecnológica de cara al manejo de los desechos peligrosos.

En algunos países de la región, se dieron algunos avances en el proceso de creación de capacidades jurídicas, administrativas y técnicas para prevenir la importación y el tránsito de desechos peligrosos, así como para manejarlos. Por ejemplo, en El Salvador, la ley del medio ambiente establece provisiones para la prevención, manejo y eliminación de los desechos peligrosos; también se han elaborado un reglamento especial en materia de sustancias, residuos y desechos peligrosos, así como un preinventario de plaguicidas obsoletos. Asimismo, se ha diseñado un sistema de manejo.

Otro AMUMA que contempla medidas comerciales y tiene implicaciones importantes para el medio ambiente es el *Convenio de Róterdam sobre el Procedimiento de Información y Consentimiento previo (PIC)* relativo al comercio de sustancias químicas peligrosas y las plaguicidas. Hasta la fecha, este AMUMA ha sido ratificado solamente por El Salvador y firmado por Costa Rica. No obstante, las sustancias químicas peligrosas y, en particular, los plaguicidas constituyen un problema serio por ser Centro América una de las regiones en el mundo que han hecho mayor uso per cápita de plaguicidas. Datos como los siguientes son preocupantes: en 1998, se importaron más de 5 millones de kilogramos de plaguicidas, lo que resultó en un promedio de exposición de 6,7 Kg per cápita en los trabajadores agrícolas y de 1,8 kg per cápita en la población rural; más del 60 por ciento de estos productos pertenecen a las categorías más tóxicas, siendo el uso de varios prohibido en los países que los exportan.<sup>8</sup>

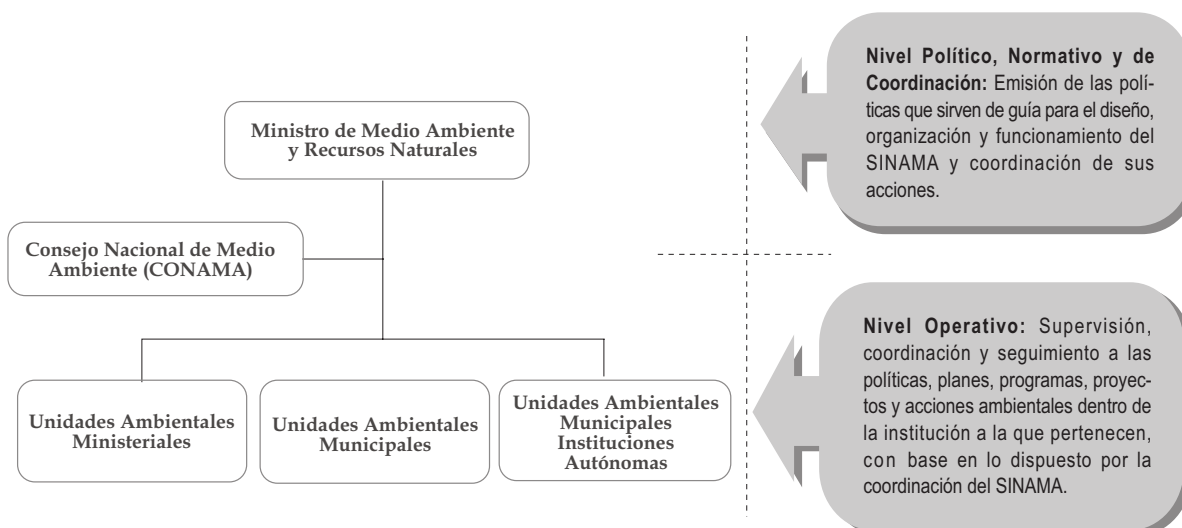
## Recomendaciones (para El Salvador)

Siendo la obligación principal derivada del Tratado la aplicación efectiva de la legislación ambiental, el Estado salvadoreño deberá enfocarse en el perfeccionamiento de su sistema de gestión ambiental, haciendo énfasis en el desempeño ambiental de los sectores productivos vinculados a la exportación.

<sup>8</sup> Sofía Villalta Delgado, "Suicidio en adolescentes", en *La Prensa Gráfica*, 19 de octubre 03.

## Gráfico 1

Estructura funcional del sistema nacional de gestión ambiental (SINAMA), El Salvador



Fuente: elaboración propia con base en la Ley del Medio Ambiente y Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), *Informe del Estado del Medio Ambiente GEO 2001-2002*, 66 - 67. [www.marn.gob.sv/](http://www.marn.gob.sv/)

En ese marco, una primera recomendación sería de **evaluar y actualizar la Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA) elaborada para el período 1999-2004, así como los lineamientos estratégicos contenidos en ella, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley de Medio Ambiente.**<sup>9</sup>

Este es un paso necesario para determinar su nivel de éxito, tanto en las acciones concretas que fueron llevadas a cabo en cumplimiento de la misma, como en el calado que se produjo en la institucionalidad gubernamental y en la sociedad civil respecto del manejo de los recursos naturales.<sup>10</sup> Dicha evaluación resulta determinante para orientar las acciones a futuro de cara al cumplimiento de la legislación vigente y de los compromisos del tratado en materia ambiental, definiendo los cambios y nuevos énfasis o insistiendo en aquellos pendientes de cumplimiento o que han resultado ser exitosos. La nueva política

<sup>9</sup> La Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA) vigente, fue presentada por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en el año 2000 en cumplimiento del Artículo 3 de la Ley del Medio Ambiente (LMA) que establece la obligación de realizar la PNMA así como su actualización "por lo menos cada cinco años, a fin de asegurar en el país un "desarrollo sostenible y sustentable." En ella, se definen los Macro-principios de política ambiental, a saber: Equilibrio Dinámico, Responsabilidad Compartida e Interés Social. Además contiene los principios, los objetivos, lineamientos y áreas temáticas de política ambiental -que consisten en (a) la conservación y (b) el aprovechamiento de los recursos naturales y gestión ambiental- así como los lineamientos estratégicos.

<sup>10</sup> El objetivo general de la PNMA para el quinquenio 1999-2004 consiste en "Modificar la conducta de hombres y mujeres hacia la búsqueda del desarrollo sostenible por medio de una gestión ambiental, que armonice el crecimiento económico con la protección del medio ambiente y los recursos naturales, para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del país."

ambiental deberá elaborarse de cara al contexto actual, con especial énfasis en los procesos de liberalización comercial y los compromisos internacionales y regionales asumidos en materia ambiental.

Como segunda recomendación, se plantea la necesidad de **evaluar el funcionamiento de las instituciones que integran el SINAMA, especialmente las Unidades Ambientales (UA) como eje del sistema**; si bien han ido en aumento, estas últimas han estado cumpliendo de manera deficiente sus obligaciones de supervisión, coordinación y seguimiento a la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, programas y proyectos dentro de las instituciones a las cuales se adscriben. Uno de los factores que posiblemente ha contribuido a esta situación, es la subordinación (en términos financieros y técnicos) de estas unidades al presupuesto de los ministerios en que operan, limitando así su autonomía y capacidad.<sup>11</sup> El fortalecimiento de las UA resulta pues indispensable ya que constituyen la estructura básica operativa del sistema. Sin un adecuado funcionamiento de éstas, muy difícilmente el Estado será capaz de orientar sus acciones hacia formas ambientalmente responsables.

Por otro lado, se ha avanzado en el fortalecimiento del nivel político, normativo y de coordinación, con la creación y puesta en funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), la cual será asumida por la Dirección General del MARN. Si bien esto robustece la institucionalidad del Consejo, **es necesario hacer mayores esfuerzos que le permitan llevar a cabo la promoción de la sostenibilidad ambiental del proceso de desarrollo y la coordinación de las acciones derivadas de las políticas y estrategias definidas por el gobierno en materia ambiental.**

Una tercera recomendación radica en **prestar atención a los instrumentos de gestión ambiental, especialmente a los mecanismos de evaluación, los cuales siguen siendo deficitarios, debiendo simplificar los procedimientos y optimizar el mecanismo de fianzas**, entre otros. Lo anterior supone el desarrollo de una metodología para el establecimiento de la regulación y los estándares ambientales, así como para la selección y el diseño de los instrumentos concretos de gestión ambiental.

El éxito de un sistema de gestión ambiental radica, en gran medida, en la idoneidad de los instrumentos establecidos, lo que pasa por una cuidadosa selección y un diseño de los mismos que sea ajustado al entorno en el que se han de aplicar. Esto requiere por tanto una evaluación constante con mecanismos de monitoreo que recojan de manera oportuna la información necesaria, para determinar la efectividad de los instrumentos implementados y su consecuente afinación o descarte.

Es necesario hacer renovados esfuerzos en el **desarrollo e incorporación de instrumentos no regulatorios al sistema de gestión ambiental, como aquellos de carácter económico y voluntario.**

11 El Artículo 7 de la Ley del Medio Ambiente establece que las Unidades Ambientales serán financiadas con el presupuesto de las unidades primarias a las cuales se adscriben; "La unidad ambiental del MAG solo cuenta con tres personas, lo que hace imposible darle seguimiento a todo. Además, el Ministerio de Medio Ambiente no ha dado lineamientos claros a esta unidad, con lo que no se ha coordinado adecuadamente. Lo que al final sucede es que en las unidades ambientales de este y de otros ministerios, las personas se recargan con tareas propias del ministerio y menos con la problemática ambiental." Entrevista de Filipe Rivas y Cesar Urbina, Unidad ambiental del Ministerio de Agricultura. Orozco y Hernández, *Medidas para mejorar el desempeño ambiental en Centro América considerando el CAFTA*, 75.

Especial énfasis se requiere en cuanto a la información y educación ambientales, así como para el desarrollo de tecnologías ambientalmente favorables y su consecuente incorporación en los diversos procesos productivos.<sup>12</sup>

## Cuadro 5

### Instrumentos de la política de medio ambiente para El Salvador\*

Nº	Instrumentos	Artículo LMA
1	El Ordenamiento Ambiental dentro de los Planes Nacionales o Regionales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.	Art. del 12 al 15
2	La Evaluación Ambiental.	Art. del 16 al 29
3	La Información Ambiental.	Art. 30 y 31
4	La Participación Ambiental.	Art. del 8 al 10
5	Los Programas de Incentivos y Desincentivos Ambientales.	Art. del 32 al 38
6	El Fondo Ambiental de El Salvador, y cualquier otro programa de financiamiento de proyectos ambientales.	NA
7	La Ciencia y Tecnología aplicadas al Medio Ambiente.	Art. 40
8	La Educación y Formación Ambientales.	Art. 39 y 41
9	La Estrategia Nacional del Medio Ambiente y su Plan de Acción.	NA

NA: no existe en la Ley del Medio Ambiente ningún artículo relacionado con dicho instrumento de política.

\*Nota: para el caso de El Salvador, la Ley de Medio Ambiente hace referencia a "Instrumentos de la Política de Medio Ambiente" y no a "Instrumentos de Gestión Ambiental".

Fuente: elaboración propia con base en lo dispuesto en el Artículo 11 de la Ley del Medio Ambiente.

Si bien se están dando pasos importantes para la introducción de instrumentos no regulatorios, estos esfuerzos han de profundizarse para procurar una mayor alternativa para el cumplimiento de la legislación ambiental. Un ejemplo de estos esfuerzos es el desarrollo e inicial implementación de la política de Producción más Limpia (P+L) que busca la prevención de la contaminación a la fuente y la reducción de los residuos. Este aspecto se aborda con mayor amplitud en el apartado final dedicado a los instrumentos no regulatorios.

En el mismo sentido, **otro instrumento a reforzar del sistema de gestión ambiental son las auditorías ambientales, con el fin de minimizar las posibilidades de un mal uso de los recursos naturales desde el inicio de la actividad productiva, brindando apoyo a los particulares para el**

12 Con base en Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Environment Outlook, 2001, 34. [www.oecd.org/dataoecd/51/6/2088589.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/51/6/2088589.pdf) Los instrumentos de gestión ambiental se clasifican en: 1. instrumentos de desarrollo tecnológico y su difusión; 2. instrumentos regulatorios; 3. instrumentos económicos; 4. instrumentos voluntarios; e 5. instrumentos de información y educación.

**cumplimiento de la legislación.** Hasta el momento, la auditoría ambiental ha sido deficitaria en su concepción y posibilidades de realización. Se trata de desplegar mecanismos y recursos que permitan acompañar y monitorear la actividad de los particulares al momento de ejercer su actividad, apoyándolos en el cumplimiento de sus responsabilidades ambientales y brindando asesoría técnica o financiera que lo viabilicen.

## Gráfico 2

Instrumentos del proceso de evaluación ambiental de El Salvador



Fuente: elaboración propia con base en lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley del Medio Ambiente.

Por otra parte, como cuarta recomendación, **el enfoque mismo de gestión ambiental debe cambiar, al pasar de una gestión meramente reactiva carente de visión a una "gestión proactiva con una clara visión y con objetivos de largo plazo orientados hacia el desarrollo sostenible y basados en un enfoque integral de la gestión."** ¿Qué significa esto?

En primer lugar, el Ministerio de Medio Ambiente debe asumir que el problema de los impactos ambientales es de la sociedad en su conjunto y no sólo de las empresas; por lo tanto, en la solución deben colaborar diferentes agentes, tanto del sector público como del sector privado, incluyendo la sociedad civil.

En segundo lugar, la agenda ambiental debe abordarse en asocio a las agendas económica y social, de ahí la necesidad de "hacer ejercicios de planificación" que incorporen objetivos en las tres dimensiones.

En tercer lugar, es necesario desarrollar un marco institucional más coherente y coordinado, en el cual el MARN pueda "coordinar equipos de trabajo con miembros de otras entidades del sector público para promover mejoras del desempeño ambiental."<sup>13</sup>

En esta perspectiva destaca la necesidad de redimensionar y fortalecer el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CNDS), el cual ha sido relegado a un segundo plano en el sistema. El CNDS es la entidad idónea para proyectar una gestión ambiental estratégica de largo plazo, que vincule los diferentes intereses y necesidades, orientándolos hacia el objetivo común del desarrollo sostenible.

Una quinta recomendación estriba en **el mejoramiento del Sistema de Información Ambiental (SIA), para convertirlo en una herramienta capaz de brindar la información necesaria, que permita tomar las mejores decisiones para una adecuada gestión ambiental.** Si bien el SIA ha sido evaluado entre los primeros sistemas de información de la región Centroamericana, por su política de libre acceso a la información, en términos generales, la información que proporciona resulta limitada y puntual. Por ejemplo, la falta de información actualizada sobre la disponibilidad de aguas superficiales y subterráneas, la contaminación del aire en el área rural o la contaminación de los suelos son obstáculos serios para una efectiva gestión, tanto para la aplicación de los instrumentos regulatorios como para aquellos no regulatorios, ya que exponen a la administración a potenciales actuaciones ilegales o la inhiben en sus alternativas de gestión.<sup>14</sup> Ahora bien, de cara a los impactos ambientales del Tratado, se necesita contar con información específica sobre el estado de los recursos hídrico, suelo y aire en el ámbito nacional.

En términos más generales y como sexta recomendación, **se requieren acciones encaminadas a eliminar los cruces de competencias, la dispersión y los vacíos de responsabilidad gubernamental; asimismo, crear los procedimientos y reglamentos de coordinación interinstitucional necesarios y reforzar el presupuesto asignado a la cartera de medio ambiente.**<sup>15</sup> Estas acciones son necesarias para hacer viable el cumplimiento de los compromisos ambientales adquiridos. Dichos aspectos han de ser permanentemente monitoreados de cara a la incorporación de nueva normativa o la creación de nuevas instituciones dentro del sistema.

Igualmente, es **preciso mejorar el marco regulatorio ambiental** ya que el mismo, aunque bien desarrollado en sus aspectos fundamentales, carece aún de normas de carácter específico y de estándares ambientales, sobre todo en lo relacionado a los recursos agua, aire y suelos.

13 Orozco y Hernández, *Medidas para mejorar el desempeño ambiental en Centro América considerando el CAFTA*, 40-42.

14 Por ejemplo, la información ambiental disponible no contempla la categoría de análisis "medio ambiente rural", lo que limita las posibilidades y aciertos de una política hacia este sector. Según la Comisión Nacional de Medio Ambiente de Chile, la "ruralidad" está determinada por la cantidad de personas que habitan en la localidad, la separación física entre éstas y las principales actividades económicas desempeñadas, es decir, "todos aquellos procesos que impliquen capturar (en el caso de la pesca), explotar (en el caso de la minería y silvicultura), cultivar (en el caso de la agricultura y silvicultura) y criar (en el caso de la ganadería y acuicultura) las materia primas sobre las cuales sólo se hacen usos muy básicos." Ver [www.conama.cl/certificacion/1142/articles-28830\\_recurso\\_5.pdf](http://www.conama.cl/certificacion/1142/articles-28830_recurso_5.pdf), 96.

15 En El Salvador, el presupuesto para la cartera del medio ambiente suele ser inferior al uno por ciento del presupuesto nacional.



Finalmente, como séptima recomendación, **las obligaciones ambientales establecidas en el Tratado que se encuentran menos garantizadas, deben ser incorporadas dentro de la legislación interna y dotadas de los mecanismos necesarios para su pleno cumplimiento.** Lo anterior implica desarrollar una serie de acciones como reforzar los instrumentos de gestión ambiental no regulatorios; revisar los procedimientos judiciales, cuasijudiciales y administrativos para la incorporación de las reglas de procedimiento; crear la institucionalidad correspondiente; abrir y fortalecer espacios de participación ciudadana; y negociar proyectos de cooperación orientados al mejoramiento progresivo del sistema de gestión ambiental. Respecto de algunos de estos puntos se brindan recomendaciones en los siguientes apartados.

### **Recomendaciones para la región centroamericana**

Con respecto a los países de la región, el punto de análisis se mueve hacia las instituciones y los procesos de integración, desde una perspectiva de coherencia política entre el proceso regional y la política comercial de cada uno de los países. Por lo tanto, al referirse al tratado en el contexto regional, vale más hablar de oportunidades y retos institucionales y legales, que de obligaciones propiamente dichas.

Tanto en el ámbito institucional como legal, los órganos de la integración centroamericana se ven ante un panorama que puede favorecer el proceso de unión que tienen a su cargo. El Tratado establece en sí una especie de uniformidad, en tanto que todos los Estados firmantes de Centroamérica suscriben un mismo marco legal y asumen obligaciones ambientales iguales, solamente con diferencia en cuanto a plazos de aplicación, en la mayoría de casos.

Se recomienda **que la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) sea la institución encargada de la administración del Tratado en materia ambiental.**<sup>16</sup> Este papel implica su **adecuación y fortalecimiento**, siendo necesaria una apuesta clara por parte de los Estados Centroamericanos que vaya de la mano del proceso de integración y que repercuta en un mejoramiento de la situación ambiental de la región. A 15 años de su fundación, es innegable que la CCAD cuenta con numerosos aportes para el mejoramiento de los niveles de protección ambiental en la región; también ha realizado esfuerzos loables en cuanto a las funciones de asesoría y acompañamiento. No obstante carece de los mecanismos y recursos suficientes y aún se encuentra lejos de convertirse en un factor decisivo en el desarrollo de los sistemas nacionales de gestión ambiental. Es necesario por tanto potenciar ciertos programas y proyectos que van dirigidos precisamente al fortalecimiento de la institucionalidad regional con énfasis en su capacidad de acción y promoción de una adecuada gestión ambiental, con base en los principios y objetivos fijados conjuntamente en los instrumentos de creación y orientación del sistema regional, como el Convenio constitutivo y la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES).<sup>17</sup>

16 La ventaja de la CCAD radica en que ya existe, lo que permitiría evitar los costos que implica la creación de una nueva instancia multilateral de administración y coordinación.

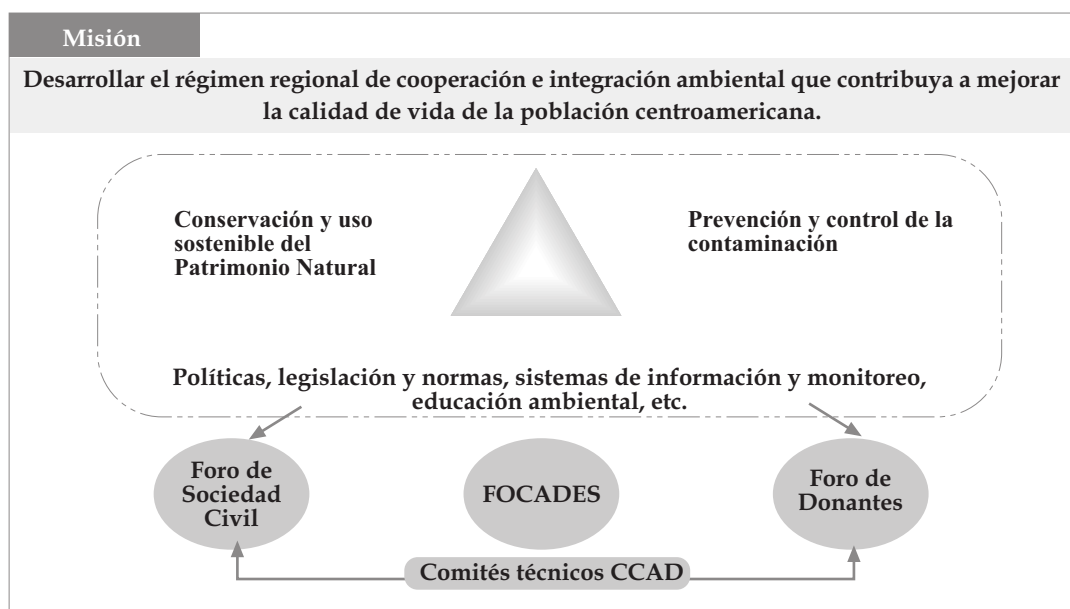
17 Programas como la Modernización de los Sistemas de Gestión Ambiental (PROSIGA) y la Legislación Ambiental y Prevención de la Contaminación (PROLEGIS) han sido de mucha importancia, brindando instrumentos de análisis para el mejoramiento del Sistema de Integración Centroamericana, en los temas de ambiente y desarrollo.

Otra recomendación sería de **aprovechar las oportunidades que la regionalización abre con respecto a la canalización de recursos de todo tipo hacia los países miembros**. Pero ello pasa por el perfeccionamiento del sistema regional, procurando una mejor sinergia entre las instituciones propiamente regionales y las de cada uno de los países. Dado el sistema de cooperación ambiental establecido en el Tratado, una de las principales oportunidades que se abren para la región, es la definición de una agenda conjunta que permita orientar los fondos existentes hacia las áreas prioritarias de gestión.

Asimismo, **la CCAD podría constituir un espacio idóneo para poder echar a andar todas aquellas obligaciones no garantizadas en el Tratado o aquellas expresiones de buena voluntad hechas por los Estados en su marco, al provocar acuerdos regionales que impliquen el cumplimiento de las mismas**. Por ejemplo, especial énfasis habrá de ponerse en acuerdos que plantean objetivos comunes para lograr un mejoramiento progresivo de los niveles de protección ambiental así como de las leyes y políticas, estableciendo metas claras y períodos de cumplimiento, en correspondencia con el Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) con las modificaciones necesarias que lo ajusten a la nueva coyuntura.

### Gráfico 3

Misión de la CCAD



Con respecto a los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AMUMAS) señalados anteriormente, **los países de la región deberán agilizar la promulgación de sus respectivas legislaciones y mecanismos para garantizar que dichos AMUMAS se apliquen en el ámbito nacional**. En lo relacionado a la

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), se recomienda:<sup>18</sup>

- Llenar los vacíos legales y/o fortalecer los marcos jurídicos existentes relacionados con la vida silvestre (en el caso de El Salvador, ello implica crear los reglamentos a la ley de conservación de vida silvestre); así como mejorar la aplicación y cumplimiento de la legislación relacionada con el tráfico de vida silvestre.
- Mejorar la comunicación y coordinación entre las diferentes autoridades nacionales relacionadas con la conservación y el uso sostenible de la vida silvestre (flora y fauna menor, flora mayor y recursos marinos y pesqueros).
- Fortalecer las capacidades científicas (de investigación, monitorio, control y seguimiento a los cupos) con relación a los impactos del comercio de especies extraídas de su medio natural.
- De manera general, se necesita fortalecer la comunicación y coordinación entre las autoridades CITES (en Ginebra) y las respectivas autoridades nacionales relacionadas con vida silvestre, vía la constitución de un grupo de trabajo sobre el comercio de fauna y flora silvestres. Dicho grupo tendría como principal objetivo monitorear los avances y obstáculos para la implementación de la Convención CITES. Entre otras funciones, el Grupo de trabajo deberá a) potenciar la investigación de las rutas y especies traficadas en la región, desde la región y hacia ella; b) identificar y promover investigaciones sobre el impacto del comercio sobre la vida silvestre; c) promover encuentros nacionales y regionales de las autoridades competentes y organizaciones de la sociedad civil para abordar el tema del comercio de vida silvestre.; d) desarrollar seminarios de capacitación para la aplicación de la legislación nacional e internacional sobre el comercio de la fauna y flora silvestre.
- Establecer programas de capacitación orientados hacia las personas encargadas del control del tráfico de vida silvestre, en particular en los aspectos e identificación de especies y procedimientos (autoridades de aduana, sanidad vegetal y animal, fuerzas de seguridad).
- Establecer medidas para el desarrollo de centros de rescate, de políticas y estrategias de tratamiento para ejemplares de la vida silvestre o sus productos, después de ser objeto de decomiso.
- Promover el conocimiento y educación ciudadana acerca de la existencia, alcances e importancia de la Convención CITES en los países de la región. Por ejemplo se deberá difundir el contenido de la Convención por medio de un libretto didáctico (elaborado en un lenguaje accesible) en las escuelas y población en general.

18 Iniciativa Mesoamericana de Comercio, Integración y Desarrollo (CID). *Propuesta Ciudadana de Transformaciones post CAFTA en Centroamérica*. Working-paper Banco Mundial, San Salvador, 2003 citando a Jorge A. Cabrera Medaglia, *Legislación y políticas sobre el tráfico de flora y fauna silvestres en Centroamérica. Un diagnóstico nacional y regional y un borrador de acuerdo centroamericano*, USAID-PROARCA/CAPAS, 1998; Z. Ricord de Mendoza, *Instrucción y actualización a sectores decisores sobre la importancia de la aplicación de CITES y su efecto en el desarrollo sostenible de El Salvador*, FUNZEL (Fundación Zoológica de El Salvador), USAID-PROARCA/CAPAS, San Salvador, 2000; M. Benítez Arias, *Informe de El Salvador*, UICN/ORMA, s.d.

- Las autoridades nacionales deberán estimular e incentivar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la administración, conservación y manejo sostenible de los recursos silvestres, en particular las ONGs ambientales y las comunidades aledañas a las áreas naturales.

Con relación a los **desechos peligrosos**, los países de la región deberán:

- Renovar el *Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos* (tal como lo plantea este último) y actualizar periódicamente sus tres anexos correspondientes a las categorías de desechos peligrosos, características peligrosas y operaciones de eliminación.
- Negociar aspectos de asistencia financiera y técnica en esta materia, con el fin de agilizar la adecuación de sus legislaciones y adopción de mecanismos que permitan garantizar que el *Convenio de Basilea y el Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos* se apliquen a escala nacional.

En cuanto a **las sustancias químicas peligrosas (plaguicidas)**, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Los países de la región deben ratificar lo antes posible el **Convenio de Róterdam sobre Información y Consentimiento Previo (PIC)**, cuyo fin es supervisar y controlar el comercio de las sustancias peligrosas de origen agrícola e industrial;<sup>19</sup> así como el **Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)**, el cual busca eliminar una serie de COPs que incluyen compuestos químicos industriales como PCBd, plaguicidas como el DDT, aldrín y residuos industriales no deseados como las dioxinas y furanos.<sup>20</sup>
- Se deberá propiciar mecanismos para facilitar la aplicación en el ámbito nacional de estas normativas internacionales, de ahí la necesidad de crear una capacidad institucional, legal y técnica en los distintos países para regular, monitorear y fiscalizar la importación, comercialización y uso de sustancias químicas peligrosas que forman parte de los convenios.<sup>21</sup> En lo inmediato, en cada país se deberá diseñar un plan nacional de implementación de los convenios mencionados.<sup>22</sup>
- Para la elaboración de los planes nacionales de implementación, será necesario aunar los esfuerzos de los gobiernos, los sectores de la sociedad involucrados en el problema y los organismos

19 Hasta el presente, el Convenio de Róterdam ha sido ratificado por El Salvador y firmado por Costa Rica.

20 Los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs) son sustancias tóxicas, persistentes, que se bioacumulan en las cadenas alimentarias, por lo que puedan recorrer grandes distancias y acabar afectando a las nuevas generaciones. El Convenio de Estocolmo constituye una clara señal a las industrias contaminantes para que introduzcan cambios en sus procesos productivos y dejen de usar y liberar estas sustancias peligrosas en el ambiente. El listado preliminar del convenio incluye 12 COPs.

21 Ello implicará superar una serie de obstáculos, entre ellos, la oposición de las empresas importadoras y/o distribuidoras de aquellas sustancias peligrosas (cubiertas por los convenios), el desconocimiento de las convenciones por parte de la ciudadanía y la falta de voluntad política por parte de algunos gobiernos.

22 Este plan nacional deberá incluir entre otras actividades las siguientes: realizar un inventario nacional de los plaguicidas peligrosos y COPs; evaluar la capacidad de infraestructura existente para manejar los plaguicidas peligrosos y COPs; identificar los objetivos, prioridades y acciones específicas de acción sobre plaguicidas y COPs.

internacionales (como FAO, Banco Mundial, PNUMA). Los gobiernos de la región deberán gestionar aspectos de cooperación y asesoría técnica para agilizar la implementación de los convenios mencionados. También, se deberá aprovechar de los conocimientos y experiencias de las redes ciudadanas (internacionales e nacionales) que han venido actuando activamente en este campo, por ejemplo, la Red Internacional de Eliminación sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (IPEN por sus siglas en inglés) y la Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina.

- Para asegurar una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con la aplicación de los convenios internacionales y la fiscalización del cumplimiento de las normas nacionales, dicha participación deberá ser reconocida institucionalmente por los gobiernos, con el establecimiento de mecanismos jurídicos adecuados.<sup>23</sup>
- Para poder incidir efectivamente en la toma de decisión, la ciudadanía deberá tener acceso adecuado a la información sobre los costos (ambientales, de salud) que implica el uso de las sustancias químicas peligrosas (incluidas en los convenios) y sobre las alternativas que sean más seguras para la salud y el medio ambiente.
- Los gobiernos deberán reducir la demanda de los plaguicidas peligrosos, al estimular e impulsar las alternativas no tóxicas, la agricultura orgánica, los procesos de reconversión tecnológica en las unidades productivas y en las industrias.
- Los organismos financieros internacionales deberán actuar de manera decisiva para reducir la dependencia con respecto a los plaguicidas peligrosos en sus proyectos de desarrollo rural. Por ejemplo, el Banco Mundial deberá implementar con mayor firmeza su política sobre manejo de plagas, conocida como Operational Policy 4.09 (OP 4.09); la cual fue adoptada en 1998. Dicha política exige que los proyectos del Banco Mundial contribuyan a reducir la dependencia de los productores agrícolas con respecto a los pesticidas (por sus impactos negativos en la salud y el medio ambiente) y promover el manejo integrado de plagas. También, rechaza el uso de fondos del Banco para la compra de plaguicidas peligrosos.

## 2. Procedimientos

El acuerdo comercial establece una distinción entre los procedimientos internos relativos a una infracción de la normativa ambiental, para los cuales determina una serie de requisitos a cumplir, denominados "Reglas de Procedimiento" (ver punto 2.1); y los procedimientos creados por el Tratado, que se activan cuando una de las partes incurre en una infracción a las obligaciones contempladas en el Capítulo Ambiental (ver punto 2.2).

<sup>23</sup> Por ejemplo, cuando en un determinado país se revisa la situación de un plaguicida que forma parte del convenio de Róterdam, la comisión encargada de la revisión deberá incluir no solamente a representantes de las empresas agroquímicas y de los ministerios de agricultura, sino también representantes de organizaciones de la sociedad civil (productores agrícolas, ambientales, consumidores, etc.).

## Cuadro 6

Procedimientos considerados por el CAFTA para el cumplimiento de las obligaciones ambientales

Procedimientos establecidos por la legislación interna de cada Estado Parte	Procedimientos establecidos por el tratado	
	Por incumplimiento de legislación ambiental con efectos comerciales	Por incumplimiento de la legislación ambiental sin efectos comerciales
Todo procedimiento de naturaleza administrativa, judicial o cuasijudicial, creado para la sanción o reparación de violaciones a la legislación ambiental; o para el otorgamiento de permisos o la realización de actividades de evaluación y auditoría.	<p>Consultas Ambientales Colaborativas (Art. 17.10)</p> <p>Solución de Controversias (Capítulo 20)</p>	<p>Consultas Ambientales Colaborativas (Art.17.10)</p> <p>Comunicaciones relativas a la aplicación de la legislación ambiental (Art. 17.7 y 17.8)</p>

**Nota:** las Reglas de Procedimiento se exigen específicamente para los procedimientos establecidos por la legislación interna de cada Estado Parte, aunque las mismas se aplican igualmente a los otros procedimientos establecidos por el Tratado.

**Fuente:** elaboración propia con base a texto CAFTA.

## 2.1 Reglas de procedimiento

Cada Estado Parte debe garantizar la existencia de procedimientos judiciales, cuasijudiciales o administrativos que permitan sancionar y reparar las infracciones a su legislación ambiental (Art. 7.3). Dichos procedimientos deben cumplir algunos requisitos mínimos, en particular ser "justos, abiertos y equitativos" y para este fin, incorporar los derechos contenidos en la garantía del "Debido Proceso."<sup>24</sup>

Asimismo, dentro de las reglas de procedimiento se establece el derecho a favor de toda persona interesada en denunciar las infracciones a la legislación ambiental y, en consecuencia, la obligación a cargo del Estado de considerar estas denuncias y procesarlas. De igual forma, la persona afectada por infracciones a la legislación ambiental tendrá derecho de participar en procedimientos que sean llevados a cabo y el Estado deberá crear los mecanismos idóneos para garantizar la participación de esta persona.

Finalmente, si bien las autoridades internas de cada país tienen la potestad de resolver las infracciones ambientales, ello no da derecho a enjuiciar a alguno de los otros Estados por no actuar conforme a lo establecido en el Capítulo Ambiental.

<sup>24</sup> La garantía del "Debido Proceso" incluye los principios de inocencia, juez natural, tribunales y leyes preexistentes, inviolabilidad de la morada, irretroactividad de las normas, publicidad del proceso y su excepción o principio de reserva para los casos especiales, proporcionalidad de la pena, independencia judicial, revisión de las resoluciones y el principio de efectividad. Asimismo, contempla los derechos de defensa, de audiencia y a no declarar.

## Implicaciones o retos

La inclusión de reglas de procedimiento resulta positiva en la medida que los Estados Partes deben adoptar mecanismos internos (tanto de carácter jurisdiccional como administrativo), que posibilitan procesos justos y transparentes para la efectiva aplicación de la legislación ambiental. De esta manera, se busca asegurar la protección del medio ambiente sin afectar las garantías individuales de las personas.

Deberán de revisarse los procedimientos de toda naturaleza relacionados con la materia ambiental (judiciales, cuasijudiciales y administrativos) para determinar si éstos cumplen con los principios y reglas que el Tratado prevé. Cualquier proceso de adecuación implicará la creación, reforma o derogación de normas o procedimientos que no cumplan con los parámetros establecidos.

Esta revisión adquiere especial relevancia respecto de los procedimientos propios de la jurisdicción ambiental creada por la Ley de Medio Ambiente (LMA), los cuales se encuentran en proceso de creación juntamente con las instituciones responsables de su ejercicio (Tribunales y Cámaras Agroambientales de primera y segunda instancia). Asimismo, la revisión tendrá que hacerse respecto de los procedimientos de naturaleza administrativa y penal.<sup>25</sup>

La incorporación de las reglas de procedimiento provocará cierto grado de uniformidad entre los países firmantes, al menos en cuanto a principios generales, al exigir que dichos mecanismos internos cumplan con determinado estándar fijado por la garantía del debido proceso y el principio de efectividad de las sanciones y reparaciones.

## Recomendaciones (para El Salvador)

Una primera recomendación sería de **aprovechar la necesaria revisión de los procedimientos a partir de las reglas impuestas por el Tratado, como una oportunidad para simplificar los procedimientos de evaluación y revisar el mecanismo de fianzas ambientales** en orden a la transparencia y su mejor utilización por parte de las personas obligadas.

Otra recomendación plantea la necesidad de **impulsar de manera decidida la implementación de los Tribunales Agroambientales**, aprovechándola para clarificar las competencias y reforzar la coordinación interinstitucional de cara a una mejora sustancial del "entramado" institucional del sistema de gestión ambiental.

También se recomienda **introducir -como eje fundamental del proceso de implementación de los Tribunales Agroambientales- la formación de los operadores del sistema y, en particular, de los administradores de justicia con jurisdicción en la materia ambiental**. Esto resulta de especial

25 El Artículo 99 de la Ley del Medio Ambiente establece la jurisdicción ambiental *"para conocer y resolver las acciones a través de las cuales se deduzca la responsabilidad civil derivada de actos que atenten contra el medio ambiente."*

importancia de cara al procedimiento de Solución de Controversias en su etapa arbitral, contemplado por el Tratado, ya que éste requiere contar con personal capacitado para la integración de los paneles arbitrales (ver el punto 3.7). Se trata de formar personal capaz y experimentado en las áreas de derecho ambiental y su fiscalización, así como en comercio internacional.

Asimismo, la disposición de las reglas de procedimiento da pie a revisar el diseño de los procedimientos sancionatorios por violación a obligaciones ambientales que implica la comisión de un delito o falta penal. Tal como quedó establecido por una reforma reciente (art. 263-A Código Penal), el mecanismo implica la necesidad de agotar los procedimientos administrativos antes de poder ejercer aquellos de naturaleza penal. Esto puede crear un obstáculo para una efectiva gestión ambiental en tanto que las violaciones a la legislación que constituyen delito, ven diferido su procesamiento dando pie a la imposibilidad de su juzgamiento o eventual impunidad.

**Esta concatenación obligada entre procedimientos de distinta naturaleza debe de romperse por medio de la derogación del artículo 263-A.** Ello permitiría nuevamente el seguimiento paralelo de los procedimientos administrativos y penales, con independencia de cada uno de ellos, dada la diversidad de sus respectivos objetivos y fundamentos, ampliando con ello las posibilidades de hacer cumplir la legislación ambiental.

Asimismo, **ha de eliminarse el Artículo 263 del Código Penal** que dispone que la persona que resarza económicamente el daño ambiental causado, sea eximida del cumplimiento de la sanción impuesta. Si bien se puede entender como un estímulo para el resarcimiento, este artículo pierde de vista y desnaturaliza el fundamento de la norma penal, que es la sanción por el daño y no el cobro de dinero para la reparación, restando en consecuencia mucho de la efectividad del conjunto de figuras delictivas.<sup>26</sup>

Por otra parte, dada la naturaleza homogenizadora de la obligación de garantizar los derechos individuales según las reglas de procedimiento, se abre la puerta para que la institucionalidad regional centroamericana procure la estandarización de los procedimientos en materia ambiental, de la mano de un progresivo mejoramiento y planes de monitoreo de su implementación.

## 2.2 Procedimientos establecidos por el tratado comercial<sup>27</sup>

En caso que un país deje de aplicar su legislación ambiental, el capítulo ambiental contempla dos procedimientos distintos. La puesta en marcha de uno o del otro procedimiento dependerá de la presencia o ausencia de efectos comerciales como producto del incumplimiento de la legislación ambiental.

26 El Código Penal de El Salvador establece la figura de la "excusa absolutoria" en el Artículo 263: *"En los casos previstos en este Capítulo, cuando así procediere, si el autor voluntario y oportunamente reparare el daño ocasionado, no incurrirá en pena alguna. El juez o tribunal, motivadamente, ordenará que a cargo del autor del hecho, se adoptare las medidas encaminadas a restaurar, en lo posible el equilibrio ecológico perturbado, así como adoptar cualquiera de las medidas accesorias, necesarias para la protección de los bienes tutelados en este Capítulo."*

27 Véase en anexo los diagramas sobre cada uno de los procedimientos incluidos en el Capítulo Ambiental y de aquellos contemplados en el resto del Tratado que guardan relación con el. Asimismo, para mayor detalle del procedimiento de Solución de Controversias del Tratado, ver sección referida al mismo.



### **2.2.1 Incumplimiento de legislación ambiental con efectos comerciales**

Si algún país deja de aplicar su legislación ambiental y esto afecta el comercio con alguno o varios de los otros países del Tratado, entonces éstos podrán iniciar el procedimiento de "Consultas Ambientales Colaborativas" para resolver el problema.<sup>28</sup> Este procedimiento se lleva a cabo esencialmente entre las Partes aunque existe la posibilidad, cuando pasa a manos del Consejo de Asuntos Ambientales, de resolverse con la intervención de terceros siempre que se opte por procedimientos como los buenos oficios, la conciliación o la mediación.

El procedimiento de "Consultas Ambientales Colaborativas" consiste esencialmente en un espacio para el arreglo entre las partes, entre representantes o enviados especiales, en un primero momento, o a nivel ministerial, en un segundo momento.

Si no se resuelve el problema a través del procedimiento antes descrito, se puede recurrir al procedimiento de "Solución de Controversias" (Artículo 20) ya sea efectuando "Consultas" (Artículo 20.4) o remitiendo el asunto a la Comisión de Libre Comercio (Artículo 20.5) siempre y cuando se hayan realizado las "Consultas Ambientales Colaborativas" previamente.

La primera opción para resolver el conflicto es la cesación de la acción u omisión que da pie a la violación de las obligaciones del Tratado. Para el caso ambiental, se trata de dejar de hacer todo aquello que esté provocando la inaplicación efectiva de la legislación ambiental. Si esto no sucede, entonces el procedimiento de "Solución de Controversias" puede desembocar en sanciones.

De mantenerse el incumplimiento, el resultado del procedimiento puede ser la imposición de una contribución monetaria anual (multa) hasta por un monto de US \$15 millones. Si no se paga dicha contribución, la o las Partes afectadas podrán adoptar otras acciones que consideran apropiadas para su cobro, inclusive la suspensión de beneficios arancelarios hasta un monto necesario para cobrarla (represalia cruzada).

### **Implicaciones o retos**

Siempre que produzca estorbos en la relación comercial entre las Partes, la no aplicación efectiva de la legislación ambiental acarreará efectos ciertos y concretos en el marco del Tratado. Los Estados Parte han de hacer todo lo posible por cumplir y hacer cumplir efectivamente su legislación ambiental, de lo contrario se verán potencialmente obligados a pagar costosas multas o a perder beneficios comerciales, lo cual no resulta nada despreciable para las economías Centroamericanas.

El evitar ser sancionado exigirá un alto grado de responsabilidad por parte del Estado. Ello se traduce en la necesidad de reforzar su sistema de gestión ambiental, con el fin de garantizar un desempeño

<sup>28</sup> Véase anexo 2: fluograma del procedimiento de "Consultas Ambientales Colaborativas."

ambiental de los diferentes sectores productivos -especialmente de aquellos vinculados a la exportación- acorde a la legislación interna vigente al momento de la firma del Tratado.

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, los países centroamericanos han de contar con personas expertas en derecho ambiental y comercio internacional, para poder integrar los paneles arbitrales que forman parte del procedimiento de "Solución de Controversias."<sup>29</sup>

Finalmente, se resalta el hecho que los dos procedimientos -"Consultas Ambientales Colaborativas" y "Solución de Controversias"- son procedimientos que dependen de la iniciativa de los Estados Parte para poder ser activados; ello significa que la sociedad civil no puede hacer uso de los mismos.

### **Recomendaciones**

Los diferentes países de la región deberán necesariamente **mejorar sus sistemas de gestión ambiental**, con especial énfasis en los aspectos señalados en el punto I.1; también velar por su articulación en el ámbito regional a través de la CCAD. Sus programas y proyectos de desarrollo deberán articularse en el marco de la ALIDES y el PARCA.

Los Estados Partes han de prestar especial atención a las responsabilidades derivadas de un incumplimiento de sus obligaciones ambientales por parte de entidades o empresas, que puede estar a la base de un incumplimiento como país. **Deben crearse mecanismos que permitan exigir el resarcimiento directo por incumplimiento de obligaciones ambientales por parte de las empresas**, evitando con ello que su responsabilidad se diluya o confunda en una eventual sanción al Estado por incumplimiento de las obligaciones ambientales del Tratado.

Los Estados Centroamericanos deberán **hacer importantes esfuerzos para contar con el personal calificado en las áreas ambiental, comercial y de derecho internacional**, con el fin de ocupar los espacios disponibles en el Panel Arbitral y, de esta manera, no depender de árbitros de otras regiones del mundo en la defensa de sus intereses. De ahí **la necesaria apuesta de la región para un programa de formación de profesionales, a través de las agencias y mecanismos de cooperación**, especialmente aquellos creados por el mismo tratado.

Asimismo, los Estados centroamericanos deben **desarrollar sus capacidades de monitoreo sobre el cumplimiento de obligaciones ambientales de sus contrapartes, para así abonar en el espíritu y objetivos ambientales comunes plasmados en el Tratado.**

29 El Artículo 17.11 del Tratado plantea el establecimiento y mantenimiento de una lista de personas que cuenten con las aptitudes para ser árbitros en conflictos surgidos por la obligación de aplicar efectivamente la legislación ambiental. Entre los requisitos que han de llenar las personas para poder integrar la lista se encuentran, entre otros, los de contar con conocimientos especializados en derecho ambiental o en su fiscalización, o en solución de controversias derivadas de tratados comerciales o ambientales internacionales.

Finalmente, dado que los procedimientos se inician a instancia de los Estados, estos últimos han de **incorporar mecanismos de monitoreo paralelos a los estatales para garantizar la más amplia participación de la sociedad civil** y hacerle llegar información sobre el desempeño ambiental de los sectores productivos en aras del mejoramiento de dicho desempeño en cada uno de los países.

### **2.2.2 Incumplimiento de la legislación ambiental sin efectos comerciales**

En caso de una inaplicación de legislación ambiental que no afecte el comercio por cualquiera de las Partes, el Capítulo Ambiental prevé dos posibilidades: una para los Estados Parte de hacer uso del procedimiento de "Consultas Ambientales Colaborativas"; y la otra a favor de cualquier persona para que comunique dicho incumplimiento a las instituciones ambientales del Tratado (Secretaría o Secretariado).

Para el caso del primero de los procedimientos, se sigue tal como fue expuesto en el apartado anterior, con la diferencia que una vez agotado, no da pie a seguir con el procedimiento de "Solución de Controversias."

En cuanto al procedimiento de "Comunicaciones", éste se inicia con la remisión de una comunicación -a manera de denuncia- al Secretariado o Secretaría designado por las Partes. Para que pueda ser tomada en cuenta, la comunicación debe cumplir una serie de requisitos. Una vez cumplidos éstos, la comunicación se da a conocer al país denunciado para que éste manifieste si se ha hecho cargo del asunto a través de procedimientos administrativos o judiciales internos. De ser así, se suspenderá el procedimiento de "Comunicaciones."

De seguir el proceso, el resultado final del procedimiento será la elaboración de un "Expediente de Hechos," que podrá hacerse público con el voto favorable de uno de los miembros del Consejo de Asuntos Ambientales (CAA). De comprobarse la inaplicación de la legislación ambiental, el Consejo podrá hacer recomendaciones a la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), las cuales serán relativas al financiamiento para la incorporación o mejora de mecanismos internos de cara al monitoreo del cumplimiento ambiental de la Parte denunciada.

### **Implicaciones o retos**

Cuando el procedimiento de "Consultas Ambientales Colaborativas" se activa por incumplimiento de obligaciones distintas a la de aplicación efectiva de la legislación ambiental, el Tratado no señala un resultado cierto ante de un incumplimiento continuado. Cabe pensar, en todo caso, que el principal medio de presión es el político y, por lo tanto, la eficacia del procedimiento estará determinada por la fuerza diplomática de los Estados partes.

En cuanto al procedimiento de "Comunicaciones," su efecto concreto es una especie de sanción moral derivada de la publicación del "Expediente de Hechos" donde se divulgue el incumplimiento de la Parte denunciada. Sin embargo, dicho efecto se relativiza al ser potestativo de las Partes determinar si se publicará o no.

El procedimiento de "Comunicaciones" (relativas a la aplicación de la legislación ambiental), al no exigir que éstas se refieran exclusivamente a incumplimientos que afecten el comercio, abre la posibilidad de activar mecanismos para la efectiva protección del medio ambiente a través del Tratado, más allá de los aspectos de interés puramente comercial.

## Recomendaciones

Con el fin de reforzar el mecanismo de "Consultas Ambientales Colaborativas" (en casos de incumplimiento de obligaciones distintas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental), es **necesario optimizar y fortalecer el funcionamiento del Consejo de Asuntos Ambientales (CAA)**, dadas sus características de reunión permanente de ministros en el ramo ambiental, con especial énfasis en el mecanismo de sesión pública; este aspecto se desarrollará en detalle en el apartado siguiente.

También resulta necesario **generar un proceso de toma de conciencia social sobre las responsabilidades ambientales**, para que el cumplimiento de las normas se convierta poco a poco en un proceso asumido por los integrantes de la sociedad, haciendo depender su eficacia cada vez menos en el uso legítimo de la coerción.

En cuanto al procedimiento de "Comunicaciones," se proponen las siguientes recomendaciones para optimizar su funcionamiento:

- a. Determinar en el diseño propio del Secretariado (o Secretaría) y de sus mecanismos de funcionamiento, los espacios e información necesarios para que el procedimiento sea debidamente ejercido por los ciudadanos;**
- b. Procurar una especie de alianza permanente entre los Estados Centroamericanos y los organismos no gubernamentales de sus sociedades vinculados al tema ambiental**, con el fin de ampliar el espectro y alcance del monitoreo y evaluación del desempeño ambiental de los diversos sectores productivos;
- c. Los Estados centroamericanos deben de adherir a una política de total transparencia, que redunde en una opción permanente de publicación de los "Expedientes de Hechos" evitando su ocultamiento;** al procurar su mayor difusión abonarían en la construcción de una conciencia ambiental plenamente responsable.

Ahora bien, la efectividad del procedimiento de "Comunicaciones" dependerá mucho del uso que del mismo haga la Sociedad Civil en el monitoreo de los efectos ambientales del Tratado. Abstraerse de participar o hacer uso de este mecanismo, puede provocar que los Estados no generen los espacios necesarios de participación, o si lo hacen, caigan en desuso. Considerando lo anterior, es necesario que las diferentes organizaciones sociales hagan uso de estos espacios y exijan que los mismos sean construidos en su detalle, procurando la mayor participación en las labores de fiscalización de los compromisos ambientales del tratado.

### 2.2.3 Valoración general de los procedimientos contenidos en el tratado

Terminamos este apartado con una valoración que se refiere a los procedimientos mencionados en ambas situaciones: éstos mantienen una estructura y lógica similares; se desarrollan esencialmente en el marco de las Partes y, muy pocas veces, salen de su ámbito para someterse a entes superiores. Se privilegia pues el arreglo entre las Partes y las reglas están sujetas a modificación si así lo acuerdan éstas. Cabe señalar que en un contexto de marcada asimetría entre los países firmantes (como es el caso del Tratado), hubiera sido más conveniente la intervención permanente de un ente superior a las partes e independiente para acercar posiciones o, eventualmente, decidir por ellas. Si se deja la solución de la controversia al acuerdo de las Partes, es probable que prevalezca el interés de aquella que sea más fuerte o respecto de la cual existan vínculos de dependencia.

## 3. Creación de Nuevos Órganos Dentro de la Administración Pública

Con el fin de procurar su administración en materia ambiental, el Tratado contempla la creación de instituciones propiamente ambientales, así como la asignación de responsabilidades específicas en la materia a las instituciones de administración general del Tratado o a las instancias ambientales ya existentes en cada uno de los Estados Parte.

### Cuadro 7

#### Institucionalidad ambiental creada por el CAFTA

Nº	Institución	Competencia ambiental y artículo correspondiente en el tratado
1	Comisión de Libre Comercio (CLC)	Entidad frente a la que se inicia o prosigue, según sea el caso, el procedimiento de Solución de Controversias. Art. 17.10.6 y 20.5. Además el Art. y Anexo 19.1
2	Consejo de Asuntos Ambientales (CAA)	Entidad responsable de la supervisión periódica de la implementación del Capítulo Ambiental, de la revisión de su progreso y de las actividades de cooperación en el marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental. Art. 17.5
3	Comisión de Cooperación Ambiental (CCA)	Entidad responsable del desarrollo, revisión periódica y actualización de un programa de trabajo para el desarrollo de los programas, proyectos y actividades de cooperación. Art. 17.9; Anexo 17.1 y el Acuerdo de Cooperación Ambiental.
4	Punto de Contacto (PC)	Oficina designada dentro del ministerio correspondiente -para el caso el de medio ambiente- para llevar a cabo el trabajo del Consejo de Asuntos Ambientales. Art. 17.5
5	Secretaría o Secretariado	Entidad responsable de conducir el procedimiento de "Comunicaciones" relativas a la aplicación de la legislación ambiental. Art. 17.7 y 17.8
6	Consejo Consultivo o Comité Asesor (CC o CA)	Entidad responsable de proveer puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con la implementación del Capítulo Ambiental. Art. 17.7
7	Panel Arbitral (PA)	Entidad encargada de establecer el incumplimiento de obligaciones por alguna de las Partes y recomendaciones de solución -si se le solicita expresamente- dentro del procedimiento de solución de controversias del Tratado. Art. 17.11; Art. del 20.6 al 20.15 y Art. 20.18

Fuente: elaboración propia con base a texto CAFTA.

En total, el Tratado crea siete instituciones o espacios de coordinación que han de ser establecidos por las Partes en conjunto, en el ámbito regional o multilateral, o por cada una de ellas en el ámbito nacional.

### **3.1 Comisión de Libre Comercio (CLC)**

La Comisión de Libre Comercio (CLC) es la máxima institución responsable de la administración del Tratado (Art. 19.1). Se encuentra integrada por representantes de las Partes a nivel ministerial; en el caso de los países de Centroamérica se refiere a los titulares de las carteras de estado -ministerio o secretaria- relacionadas con la rama de economía, comercio o industria (Anexo 19.1).

La CLC tiene las siguientes potestades generales:

- a. supervisar la ejecución y posterior desarrollo del Tratado;
- b. procurar resolver las controversias surgidas de la interpretación o aplicación de las normas del tratado;
- c. supervisar la labor de todos los comités y grupos de trabajo creados; y
- d. conocer de cualquier otro asunto que pueda afectar el funcionamiento del Tratado.

Para los efectos del Capítulo Ambiental, la CLC se convierte en la entidad frente a la que se prosigue o inicia, según sea el caso, el procedimiento de "Solución de Controversias" (Art. 17.10.6 y 20.5).

### **3.2 Consejo de Asuntos Ambientales (CAA)**

El Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) es un órgano colegiado, integrado por los ministros de medio ambiente o su equivalente, de cada uno de los Estados Parte (Art. 17.5). En principio, el Consejo de Asuntos Ambientales ha de reunirse anualmente, a no ser que las Partes decidan lo contrario, pudiendo en consecuencia cambiar la frecuencia de las reuniones.

Las principales funciones del CAA consisten en supervisar la implementación del capítulo ambiental, revisar su progreso y considerar el estado de las actividades de cooperación desarrolladas en el marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental Estados Unidos-Centroamérica (ACA).

Asimismo, el Tratado le asigna al CCA funciones dentro de los procedimientos de "Consultas Ambientales Colaborativas" (Art. 17.10.4) y de "Comunicaciones relativas a la aplicación de la legislación ambiental" (Art. 17.8). Dentro del primero, la CCA se desempeña como una especie de segunda instancia ante la falta de acuerdo en los espacios anteriores de negociación; y dentro del segundo, es la entidad responsable de decidir si se elabora o no el "Expediente de Hechos" y a partir de este momento, carga con la responsabilidad del resto del proceso.

### **3.3 Comisión de Cooperación Ambiental (CCA)**

El Tratado establece un sistema de cooperación para fortalecer la capacidad de protección del medio ambiente y de promoción del desarrollo sostenible en los Estados parte; su operativización requiere la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), con las funciones principales de desarrollar, revisar periódicamente y actualizar un programa de trabajo para el desarrollo de los programas, proyectos y actividades de cooperación en materia ambiental (Art. 17.9).

En complemento de lo dispuesto en su articulado, el Capítulo Ambiental contiene un anexo especial para el tema de cooperación ambiental (Anexo 17.1). Asimismo, paralelamente al Tratado, los Estados Partes han negociado un Acuerdo de Cooperación Ambiental Estados Unidos-Centroamérica (ACA), el cual desarrolla el sistema de cooperación ambiental negociado por las Partes, así como los principios que guían dicha cooperación y sus prioridades.

Además de las funciones mencionadas anteriormente, el ACA encomienda a la Comisión de Cooperación Ambiental otras funciones como el establecimiento de prioridades para las actividades de cooperación, su examen y evaluación. También, la CCA se encuentra facultada para hacer recomendaciones y proporcionar orientación a las Partes respecto de la manera de mejorar la cooperación futura y emprender cualquier otra actividad que las Partes acuerden.

Igualmente, la CCA deberá reunirse una vez cada año, siendo la sede el país de la Parte que en ese momento ocupe la presidencia de la Comisión. La presidencia es de carácter rotativo por un plazo igual de un año; la primera reunión de la CCA deberá ser presidida por un funcionario del Departamento de Estado de Estados Unidos, después de la cual la presidencia se rotará entre los ministros de medio ambiente de Centroamérica y un funcionario de dicho departamento. En todo caso, este mecanismo puede ser modificado por acuerdo entre las Partes.

Las decisiones de la CCA se tomarán por consenso, las cuales se harán públicas a menos que la misma Comisión decida lo contrario o que el Acuerdo no lo permita.

Pueden realizarse reuniones entre representantes de las Partes entre los períodos de reunión de la CCA para analizar y promover la implementación del Acuerdo, así como intercambiar información acerca del progreso de los programas, proyectos y actividades de cooperación.

Finalmente, la CCA tiene la obligación de informar periódicamente al Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) sobre el estado de las actividades de cooperación desarrolladas bajo el Acuerdo.

### **3.4 Punto de Contacto (PC)**

El Tratado hace referencia en diferentes apartados a la figura del Punto de Contacto (PC) asignándole diversas funciones según el tema del que se trate.

Así, cada Estado parte deberá asignar en el Ministerio correspondiente (MARN en el caso de El Salvador) una oficina que tiene la función de llevar a cabo el trabajo del Consejo de Asuntos Ambientales. También, en el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) se contempla la designación de un coordinador en cada ministerio, el cual fungirá como punto de contacto para el trabajo de cooperación del Acuerdo. Finalmente, el Capítulo de Administración del Tratado (Art. 19.3.a) hace referencia a la obligación de cada Parte de designar una oficina para proveer apoyo administrativo a los paneles arbitrales contemplados en el Capítulo de Solución de Controversias.

No queda claro si cada una de las instancias antes mencionadas conformará conjuntamente una sola o si cada una será independiente. Puede inferirse que la organización de las mismas será potestativa de cada Parte, dado que el Tratado no lo define de manera clara y tampoco lo prohíbe.

### **3.5 Secretaría o Secretariado**

El Secretariado o Secretaría (el nombre no es definitivo según los mismos términos del Tratado) es la entidad responsable de conducir el procedimiento de "Comunicaciones relativas a la aplicación de la legislación ambiental."

Dentro de su función de conducción del mencionado proceso, el Secretariado debe contrastar las comunicaciones que le sean presentadas con base a los requisitos determinados por el Tratado, con el fin de determinar si pueden ser admitidas. En caso que una comunicación sea admisible, debe determinar si es necesario solicitar una respuesta de la Parte denunciada.

Asimismo, el Secretariado deberá establecer si el caso amerita la elaboración de un "Expediente de Hechos;" si es así, informará al Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) para que éste decida si se elabora o no el mencionado expediente. Si el CAA decide que se elabore el expediente, su preparación queda a cargo del Secretariado, sujeto a revisión por parte del Consejo (para más detalle del procedimiento, ver flujograma en anexo 3).

El Tratado dispone que cualquier otro aspecto relativo al Secretariado y la designación del mismo se haga a través de un intercambio de notas entre las Partes.

Para el caso de Estados Unidos, las comunicaciones serán dirigidas al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de conformidad con el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, debiendo seguir un procedimiento distinto al establecido en el Tratado para este tipo de comunicaciones. Las Partes deberán por tanto hacer los arreglos necesarios para que Estados Unidos ponga a disposición de las otras Partes toda comunicación que le sea presentada, así como los "Expedientes de Hechos" que se desarrollen, proveyendo una oportunidad para que el Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) las considere.



### **3.6 Consejo Consultivo o Comité Asesor (CC/CA)**

El Consejo Consultivo o Comité Asesor (CC/CA) es uno de los mecanismos de participación pública considerado dentro del Tratado. Ya sea que exista con anterioridad o que deba de crearse, el CC/CA ha de cumplir la función de proveer a cada Parte puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con la implementación del Capítulo Ambiental. El CC/CA debe estar integrado por miembros del público de la Parte, incluyendo representantes de organizaciones empresariales y ambientales.

### **3.7 Panel Arbitral (PA)**

El Panel Arbitral (PA) no es en sí una institución permanente, ya que se constituye únicamente cuando alguna de las Partes lo solicita en el marco del procedimiento de "Solución de Controversias." Una vez constituido, el Panel Arbitral asume la función de establecer el incumplimiento de obligaciones por alguna de las Partes contendientes. Podrá brindar recomendaciones de solución solo si éstas han sido solicitadas expresamente por las Partes.

Posteriormente, en un mismo caso, el PA puede ser nuevamente constituido con el fin de reestablecer los beneficios suspendidos o decretar la cesación de pagos de cualquier contribución monetaria, si constata que la Parte denunciada efectivamente ha eliminado la disconformidad o la anulación o menoscabo de los beneficios verificada anteriormente por el mismo (Art. 20.18).

Finalmente, el Panel Arbitral (PA) supone la existencia de una "Lista de Árbitros" de carácter permanente y sujeta a revisión periódica. De esta lista se escogerán a las personas que integrarán el PA para cada caso particular. Asimismo, el Tratado establece una serie de requisitos que han de ser llenados por las personas propuestas, así como el mecanismo de selección e integración del PA.

### **Implicaciones o retos**

Los países de Centroamérica han de incorporar dentro de sus sistemas de gestión ambiental el conjunto de instituciones creadas por el Tratado; ello implicará necesariamente la ampliación de la capacidad instalada en términos de recursos financieros, técnicos y de personal cualificado.

También, los países centroamericanos deberán diseñar los distintos procedimientos y establecer la reglamentación correspondiente para su funcionamiento. Será preciso evitar la existente dispersión o confusión de responsabilidades y funciones presente en sus sistemas de gestión ambiental, así como procurar una mejor integración y complementariedad.

De manera puntual, el Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) deberá asegurar su legitimidad de cara a la sociedad civil centroamericana; esta credibilidad dependerá en gran medida de la implementación de un mecanismo de rendición de cuentas y de su disposición de trabajar conjuntamente con la misma en la toma de decisión desde la planificación, operativización y evaluación del acuerdo ambiental.

Ahora bien, el que las partes pueden decidir no reunirse puede dar pie a que el CAA no se reúna o lo haga con una periodicidad que prácticamente haga imposible cumplir con sus funciones y limite las posibilidades de participación ciudadana.

Adicionalmente, el CAA deberá articular un programa coherente con las prioridades de la región en cuanto al mejoramiento de los sistemas nacionales de gestión ambiental; ello abre la posibilidad de potenciar el trabajo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), convirtiéndola en una entidad clave dentro de la institucionalidad regional y nacional relacionada con el medio ambiente.

Asimismo, se presenta la oportunidad de impulsar el trabajo de los Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible (CNDS), dada la vinculación entre una efectiva gestión ambiental y el desarrollo sostenible, en el marco de la liberalización comercial.

En cuanto al Secretariado, resulta imperativo definir los aspectos relativos a su funcionamiento e integración, ya que constituye el medio a través del cual la sociedad puede incidir en el cumplimiento de las obligaciones que impone el Tratado, específicamente aquella relativa al efectivo cumplimiento de la legislación ambiental.

Sumado a lo anterior, se impone la necesidad de hacer los arreglos necesarios para hacer efectivo el intercambio de la información de las comunicaciones relativas a Estados Unidos, garantizando el acceso del Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) a las mismas. De lo contrario, se producirá un desequilibrio en el sistema de control del cumplimiento de las obligaciones ambientales del Tratado.

Sin duda, resulta positiva la incorporación o reforzamiento, según sea el caso, del Consejo Consultivo o Comité Asesor (CC/CA) en tanto que se constituye en el principal espacio de participación en el marco del Tratado. Desde ahora el CC o CA puede incidir en la política de gestión ambiental y de cooperación.

Finalmente, la integración de la "Lista de Árbitros" implica que los países de la región deben contar con el personal capacitado en las áreas de medio ambiente, comercio y derecho internacional, para poder llenar los espacios previstos por el Tratado.

## **Recomendaciones**

Dadas las funciones de supervisión de la Comisión de Libre Comercio (CLC), **la sociedad civil debe procurar incidir en ella para lograr el mejor funcionamiento posible del conjunto de instituciones multilaterales como el Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) y la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), así como de las instituciones nacionales (Consejo Consultivo o Comité Asesor, Puntos de Contacto y Secretariado o Secretaria).** En igual sentido, se requiere influir en cada una de las anteriores instituciones con mecanismos permanentes de monitoreo y seguimiento.

Dicho de otra manera, **la incidencia debe desarrollarse en 3 direcciones:**

- a. Respecto de la máxima entidad de administración del Tratado: la CLC;
- b. respecto del resto de instituciones: CAA, CCA, CC/CA, PC y el Secretariado o Secretaría; y
- c. vía la participación en los espacios de consulta, específicamente en el CC/CA.

Por su parte, el **Consejo de Asuntos Ambientales debe procurar no alterar la periodicidad de sus reuniones y tampoco de las sesiones públicas a su cargo**. Asimismo, **debe garantizar que las mencionadas sesiones sean lo más amplias y participativas**, incorporando un mecanismo que permita recopilar los aportes y dar cuenta de su aceptación o rechazo.

Con respecto a la cooperación, el **Consejo de Asuntos Ambientales debe enfocar sus esfuerzos hacia el mejoramiento de los sistemas de gestión ambiental en el ámbito nacional y regional**.

Es necesario prestar atención al fortalecimiento de la institucionalidad y legalidad ambientales de modo que incorporen los mecanismos y recursos necesarios para una efectiva gestión ambiental.

También se recomienda **definir el funcionamiento de los Puntos de Contacto (PC) y las normas de acceso y comunicación pública**, dada la gran importancia que juegan dentro del andamiaje institucional del Tratado, dentro de cada una de las Partes signatarias.

En cuanto al Secretariado, se recomienda **definir los mecanismos de intercambio de información con Estados Unidos respecto de las denuncias interpuestas contra esta parte**; también se deberán **establecer los procedimientos mediante los cuales la ciudadanía recurrirá a dicha instancia con fines de denuncia ante el incumplimiento de la obligación de efectiva aplicación de la legislación ambiental en cada uno de los países Parte**.

**Tanto los Estados Centroamericanos como la sociedad civil regional deberán prestar especial atención al Consejo Consultivo o Comité Asesor (CC/CA), con el fin de procurar una representación significativa en dicha instancia**. De existir ya una institución con dichas características, es aconsejable su adecuación y perfeccionamiento. De no existir, se abre la posibilidad de incidir más directamente en su diseño y reglamentación.

Para el caso de El Salvador, el CONAMA podría asumir el papel del Consejo Consultivo o Comité Asesor, con la debida revisión en cuanto a sus funciones e integración; en esta perspectiva, es necesario asegurar la mayor representatividad de los diversos sectores relacionados con el tema y brindar los espacios y recursos necesarios para que la participación se cualifique constantemente; sus decisiones deberán fundamentarse en el consenso, garantizando con ello que sus aportes sean tomados en consideración dentro de la gestión ambiental.

## 4. Medidas para Mejorar el Desempeño Ambiental

Los países miembros del Tratado deberán estimular el desarrollo y uso de mecanismos flexibles y voluntarios en complemento de los procedimientos administrativos y judiciales, para lograr y mantener la protección ambiental.

### Cuadro 8

#### Tipos de instrumentos de gestión ambiental\*

Nº	Tipo de instrumento	Breve descripción
1	Instrumentos Regulatorios	<p>Conocidos también como de comando y control, los constituyen todo los instrumentos legales para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reforzar o restringir determinadas actividades;</li> <li>▪ Establecer las condiciones bajo las cuales son llevadas a cabo determinadas actividades; y</li> <li>▪ Sancionar toda violación de las obligaciones ambientales.</li> </ul>
2	Instrumentos de Desarrollo Tecnológico y su difusión	Políticas que promueven el desarrollo y uso de tecnologías amigables con el medio ambiente y que a su vez limitan el uso de aquellas dañinas.
3	Instrumentos Económicos	Transferencias económicas (impuestos, cargos o subsidios) y/o la creación de mercados.
4	Instrumentos Voluntarios	Compromisos auto asumidos (autorregulación) para el mejoramiento del desempeño ambiental más allá de lo legalmente requerido.
5	Instrumentos de Información y Educación	<p>Son todos aquellos mecanismos que permiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La generación y disposición de información ambiental para el público;</li> <li>▪ El entrenamiento/formación para administradores y los tomadores de decisión sobre aspectos ambientales, para procurar la toma de decisiones informada;</li> <li>▪ Procurar una mayor y mejor participación ciudadana de los diversos sectores en la discusión de las políticas públicas relacionadas con los temas ambientales.</li> </ul>

\*Nota: los instrumentos de desarrollo tecnológicos y su divulgación, los económicos, los voluntarios y los de información y educación caben en la categoría de instrumentos no regulatorios.

Fuente: elaboración propia con base en Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Environment Outlook, 2001. [www.oecd.org/dataoecd/51/6/2088589.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/51/6/2088589.pdf)

Entre los mecanismos contemplados en el Capítulo ambiental se cuentan:

- a. la creación de asociaciones involucrando la participación de diferentes sectores sociales como el sector empresarial, comunidades locales, ONG, entre otros;
- b. el compartir información y experiencias entre las autoridades, organizaciones interesadas y el público sobre métodos para lograr mayores niveles de protección ambiental; y
- c. los incentivos económicos.

Asimismo, siempre cuando sea apropiado y viable de acuerdo a su marco normativo, las Partes asumen:

- a. El mantenimiento, desarrollo o mejora de las metas e indicadores utilizados para medir el desempeño ambiental; y
- b. La flexibilidad en los medios por los cuales dichas metas se logran y los estándares se cumplen.

### **Implicaciones o retos**

El Tratado hace referencia a algunos de los denominados instrumentos no regulatorios de gestión ambiental a través del artículo 17.5 (ver cuadro 8). Ésta es sin duda una de las disposiciones más positivas del Capítulo Ambiental dada la cantidad de figuras que involucra y el espíritu holístico en el que se inscribe, a pesar de sus limitaciones como norma programática para los Estados Parte.<sup>30</sup>

En primer lugar, la inclusión de este tipo de instrumentos abre el camino para que las Partes asienten sus sistemas de gestión ambiental en una combinación de medidas preventivas con medidas de comando y control (represivas y/o curativas) contempladas en la norma ambiental. También, se incentiva la inclusión de diversos sectores de la sociedad dentro de los sistemas de gestión ambiental, con el fin de facilitar las iniciativas innovadoras y voluntarias orientadas a mejorar el desempeño ambiental.

Por otra parte, se hace énfasis en la necesidad de compartir la información y experiencias para procurar una mejor gestión ambiental, lo cual implica necesariamente su recopilación y sistematización permanente, así como una actitud de acompañamiento más que de vigilancia o control. Ello va de la mano con el necesario cambio de énfasis en la gestión, hacia una más de carácter proactivo por parte del Estado.

También es necesaria la definición de estándares ambientales; esto constituye un reto a superar para los países de la región, dados los notables vacíos relacionados con la definición de los parámetros, los

<sup>30</sup> Normas que declaran derechos cuya vigencia no es inmediata y que a la vez reclaman del Estado una actitud activa, por ejemplo el derecho al trabajo, a un medio ambiente sano, a la educación, a la salud, entre otros. Son normas generales que determinan fines y objetivos a largo plazo que para su concreción requieren de la determinación y creación de procedimientos e instituciones, así como la destinación de recursos (financieros, humanos y técnicos). También son conocidas como normas de contenidos mínimos que requieren de desarrollo ulterior ya sea vía legal o reglamentaria.

indicadores y los sistemas de clasificación, por medio de los cuales se pueden monitorear los impactos ambientales, describir la calidad del medio ambiente o determinar elementos del mismo.<sup>31</sup>

Ahora bien, el que el Capítulo Ambiental no establece plazos o metas que permitan medir los avances realizados en la adopción de mecanismos voluntarios, es indicativo de las limitaciones de la disposición del Tratado; pero igualmente de la potestad soberana -y por lo tanto de la responsabilidad- de cada Estado para determinar la forma y el alcance de estas medidas en su sistema de gestión ambiental de acuerdo a sus peculiaridades.

En cuanto a los incentivos económicos, cabe mencionar que representan un instrumento de gran ayuda con perspectiva estratégica, el cual permite crear las bases de sostenibilidad de la gestión ambiental, dotando al Estado de recursos necesarios para salvaguardar los ámbitos que se encuentran fuera de la dinámica económica y comercial.

Un reto claro en la introducción de este tipo de instrumentos es lograr implementar un programa de incentivos, cuyo éxito dependerá mucho de la existencia de condiciones de entorno que propicien el desarrollo de cada incentivo, así como su asimilación rápida por parte de los sectores productivos y el conjunto de la sociedad.

En el caso particular de El Salvador, falta recorrer mucho camino para conseguir el entorno adecuado pues son múltiples las debilidades o problemas existentes en este campo, entre los cuales se mencionan:

- a. el sistema normativo carece de mecanismos de promoción de la prevención de la contaminación;
- b. el escaso desarrollo de las tecnologías ambientalmente amigables relacionadas con las principales actividades productivas;
- c. las fallas en la generación de un sistema de información capaz de poner al servicio de los diversos sectores productivos la tecnológica necesaria para una producción de carácter preventivo; y
- d. la falta de coordinación interinstitucional en la divulgación de actividades en proceso de ejecución con criterios preventivos y proactivos.

En este marco se inscribe la política de Producción más Limpia (P+L). Este instrumento es muy importante pues la apertura comercial propiciada por el Tratado, implica potencialmente tanto el

31 Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), *Diseño de un modelo Armonizado de Estándares Ambientales en Centroamérica. Propuesta marco para una Regulación de Protección ambiental de las Aguas Subterráneas*, 2004,12-17. [www.ccad.ws/documentos/prosiga/Estandares\\_Ambientales.pdf](http://www.ccad.ws/documentos/prosiga/Estandares_Ambientales.pdf).

incremento en la producción de los sectores exportadores favorecidos, como la creciente tentación de relajación en el cumplimiento de las normas ambientales con fines competitivos.

Dicho sistema abre la puerta para una observancia de la legislación ambiental de forma voluntaria que permita implementar técnicas preventivas en los procesos de producción, y con ello procurar la reducción en el consumo de recursos naturales y una mejor disposición final de los desechos.<sup>32</sup>

## Recomendaciones

Considerando lo anterior, es necesario **desarrollar una serie de estándares ambientales acorde a la realidad de los países de la región, en lo referente a la gestión del aire, agua (superficial y subterránea), suelo y desechos sólidos; también para reducir las amenazas -naturales y antrópicas- que enfrentan la flora, la fauna y el paisaje.** Ello supone la emisión de nuevas normas ambientales o normas complementarias (por ejemplo una legislación hídrica en el caso de El Salvador), pues en la actualidad la mayoría de los países cuenta solo con el nivel básico o fundamental de regulación ambiental.

De igual forma, se necesita **un sistema de evaluación ambiental que monitoree los progresos realizados por cada Estado en la adopción de mecanismos voluntarios, para que estos últimos se conviertan en una herramienta efectiva de mejoramiento del desempeño ambiental.**

Asimismo, **se recomienda la introducción de instrumentos económicos como los fondos financiados a manera de tasa de retorno** para casos específicos que difícilmente pueden ser protegidos vía requisitos impuestos a la actividad de los particulares. Por ejemplo, se podría exigir un recargo en los derechos de registro de nuevas variedades vegetales, lo que permitiría poner a disposición del Estado recursos financieros adicionales para ejercer las labores de protección y conservación de la biodiversidad silvestre. Otro tipo de instrumento económico que puede concebirse tanto hacia la comunidad internacional o la misma región Centroamericana, como también al interior de cada uno de los países, es el pago por servicios ambientales que ya se ha implementado con éxito en Costa Rica. **El diseño de cualquier instrumento económico debe realizarse con cautela** dadas sus implicaciones en las actividades productivas de los diferentes sectores. Además, **debe de procurarse el mayor consenso, ya que su aprobación pasa necesariamente por los ministerios de Hacienda, Economía y Medio Ambiente.** Esto no debería ser un obstáculo insalvable para echar a andar este tipo de instrumentos, sino más bien un reto a la institucionalidad ambiental y su capacidad de interacción. Acá juegan un papel fundamental los espacios de coordinación como el SINAMA o el CNDS, para el caso de El Salvador, y desde una perspectiva regional, la misma CCAD.

32 Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), *Política Nacional de Medio ambiente y Lineamientos Estratégicos. 1999-2004*, 2000. [www.marn.gob.sv/](http://www.marn.gob.sv/); Javier Figueroa, *Producción y Consumo Sustentable. Documento de presentación de política de Producción más Limpia*, Mimeo, San Salvador, 2004.

Por otra parte, **los procesos de producción de los sectores exportadores han de ser atendidos especialmente para procurar la modificación de aquellas prácticas que tienen efectos dañinos sobre el medio ambiente, incorporando métodos y técnicas ambientalmente más amigables.** Para el caso de la caña de azúcar es necesario revisar la norma que regula la práctica de la quema -que data de hace 60 años (Artículo 95, Ley Agraria)- vinculándola a los principios de la Ley del Medio Ambiente en cuanto a la no superación de los niveles de concentración permisibles de contaminantes en la atmósfera y la prevención, disminución y eliminación gradual de las emisiones contaminantes. Esta revisión debe llevar a la implementación de métodos que minimicen los efectos negativos y posibiliten la eventual sustitución de ese tipo de prácticas agrícolas. También es necesario enfocarse en el tipo de herbicidas utilizados para el control de la maleza, procurando su armonización con la Política Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, dados los efectos nocivos en el suelo y las aguas superficiales. Adicionalmente, una ley general de suelos y una ley de agua son herramientas necesarias para una gestión integral de dichos recursos. Lo que precede nos lleva a insistir sobre la **necesidad de dar prioridad a la implementación de una política para el desarrollo de tecnologías ambientalmente amigables en los países centroamericanos (y de la política de Producción Más Limpia en el caso de El Salvador), con énfasis en los productos de exportación que se benefician del tratado comercial (camarón, azúcar, entre otros).**

**Otros instrumentos que deben incorporarse dentro del sistema de gestión ambiental son la educación y el intercambio de información.** Si bien se han realizado esfuerzos a través de la promoción de premios y concursos, o la incorporación de la ecología en los planes de estudio de educación primaria y media, el tema de la conservación ambiental sigue siendo marginal, y su asunción por parte del conjunto de la sociedad mínima. Por lo tanto, es necesario desarrollar campañas permanentes de educación ambiental y establecer mecanismos disuasorios o conminativos para potenciar un mejor comportamiento ambiental. A manera de ejemplo, en algunas Universidades, centro de estudios medios o empresas salvadoreños, se han establecido prácticas de clasificación de desechos sólidos por iniciativa propia de sus integrantes sin que haya una norma que lo requiera o condiciones que lo faciliten. Si bien las limitaciones actuales relacionadas con el sistema de tratamiento de los desechos sólidos dificultan la posibilidad de ampliar o multiplicar estas prácticas, estas últimas sirven a largo plazo como un instrumento de educación y formación de la población.

## ■ II. Participación Social

El Capítulo Ambiental establece una serie de mecanismos que abren cierto espacio de participación social en la administración del Tratado, específicamente en las áreas de monitoreo del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo.



## Cuadro 9

### Mecanismos de participación pública establecidos en el tratado

Nº	Mecanismos	Artículo
1	Sesión Pública del Consejo de Asuntos Ambientales.	Art. 17.5, párr. 2, 3, 4 y 5
2	Comunicaciones relativas a la aplicación de la legislación ambiental.	Art. 17.6 párr. 1 y Art. 17.7 y 17.8
3	Peticiones para intercambio de puntos de vista.	Art. 17.6 párr. 2
4	Consejo Consultivo o Comité Asesor.	Art. 17.6 párr. 3
5	Comentarios o recomendaciones.	Art. 17.6 párr. 4

Fuente: elaboración propia con base a texto CAFTA.

## 1. Sesión Pública del Consejo de Asuntos Ambientales (CAA)

Cada reunión del Consejo de Asuntos Ambientales (CAA) deberá contemplar una cesión pública para discutir asuntos relacionados con la implementación del capítulo ambiental. Sin embargo, se deja el criterio a las partes de decidir si dicha sesión se lleve a cabo o no. Si bien es positiva la inclusión de una cesión pública del CAA por ser un mecanismo de control y participación social, la potestad discrecional del CAA de decidir no celebrar la sesión pública, así como los procedimientos que le han de regir, contribuye a limitar las posibilidades de este mecanismo.

Por otro lado, el CAA debe asegurar la participación pública en su labor por medio de un proceso que promueva dicha participación y el diálogo con el público acerca de los asuntos ambientales. Aunque estén plasmados en el capítulo ambiental los términos de "participación pública" y "público," no está claro a qué tipo de participación o participantes se refieren, dando pie a posibles interpretaciones restrictivas del concepto de "participación ciudadana," vinculado más a una acción proactiva y comprometida de la sociedad organizada tanto para las labores de contraloría como de asesoría y ejecución.

## 2. Comunicaciones Relativas a la Aplicación de la Legislación Ambiental

El público puede elaborar comunicaciones relacionadas con el capítulo ambiental y cada Estado parte deberá establecer disposiciones (o sea crear procedimientos) para recibirlas y considerarlas. Cuando una comunicación está relacionada específicamente con el incumplimiento de la legislación ambiental por cualquier de las partes, el capítulo ambiental contempla dos procedimientos distintos y la activación de uno o del otro dependerá de la presencia o ausencia de efectos comerciales como resultado de la inaplicación de la legislación ambiental (para más detalles, véase el punto 2.2).

### **3. Peticiones para Intercambio de Puntos de Vista**

Cualquier persona radicada en el territorio de una parte puede hacer una petición para intercambiar puntos de vista relacionados con la implementación del capítulo ambiental que realice la parte y esta última deberá hacer sus mejores esfuerzos para atenderla.

### **4. Consejo Consultivo o Comité Asesor**

Cada parte deberá convocar un nuevo Consejo o Comité Asesor (o consultar un Consejo ya existente), integrado por "miembros de su público incluyendo representantes de sus organizaciones empresariales, ambientales y otras personas." Este Consejo asesor proporcionará puntos de vista sobre cualquier asunto relacionado con la implementación del capítulo ambiental.

### **5. Comentarios o Recomendaciones**

El público puede hacer comentarios y recomendaciones relacionados con las actividades de cooperación ambiental, que deberán ser tomados en consideración por cada Estado parte.

#### **Implicaciones o retos**

La inclusión de cada una de las formas de participación anteriormente descritas es positiva, en tanto significan una apertura de oportunidades para la participación pública en la implementación del Capítulo Ambiental, así como en las actividades de cooperación; sin embargo, éstas pueden resultar limitadas en la medida que se deja a los Estados la potestad de diseñarlas y organizarlas, sin que el Tratado determine normas mínimas de proceder para cada caso, o dando la potestad de ser modificadas.

Por otra parte, las obligaciones que respaldan la existencia de los mecanismos de participación -como "*hacer los mejores esfuerzos para atender*" o "*tomar en consideración*"- son mínimas (o muy generales) sin que sean acompañadas de medios que permitan asegurar que las partes incorporen efectivamente los aportes del público. Además se maneja un enfoque bastante restringido de la "participación," el cual no va más allá de la mera aportación de opiniones o puntos de vista. Con ello, se reafirma lo que hasta ahora ha sido el patrón de participación seguido por los países de Centroamérica, según el cual la ciudadanía no tiene ingerencia en la definición de las políticas ambientales ni en las decisiones sobre el uso de los recursos naturales, particularmente en los procesos de evaluación de impacto ambiental.

Para el caso de El Salvador, las estructuras formales de participación son escasas y limitadas. Los procesos de consultas de políticas y estrategias, así como sobre las formas de aplicación, son puntuales

o breves, sin brindar el tiempo necesario para un claro entendimiento de la propuesta y la elaboración de observaciones y sugerencias.<sup>33</sup>

Lo anterior se suma a la limitada capacidad -tanto técnica como financiera- de las instituciones de la sociedad civil para mantener un proceso sostenido de incidencia política en los diferentes espacios de toma de decisión durante el proceso de formulación de las políticas públicas.

### **Recomendaciones**

**Se recomienda diseñar cada uno de los procedimientos para operativizar los mecanismos de participación creados por el Tratado, de forma tal que garanticen la mayor participación posible.** Dichos procedimientos y mecanismos han de garantizar que las diferentes denuncias, aportaciones u opiniones hechas sean recibidas, procesadas y retomadas en la medida de su pertinencia. Consecuentemente, el proceso de diseño de estos procedimientos debe abrirse a la participación de la sociedad civil, para garantizar que dicha participación sea de calidad y de la más amplia convocatoria.

Además, **han de procurarse espacios de participación formales y permanentes, así como foros de consultas apropiados que permitan desplegar las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil.** En esta perspectiva, dichas organizaciones deben prepararse y contar con la capacidad de proponer soluciones a los problemas ambientales dentro del marco del desarrollo económico y social.

## ■ **III. Recursos Humanos, Financieros y Técnicos**

Las partes reconocen la importancia de la cooperación para el logro de la protección ambiental y el desarrollo sostenible, comprometiéndose a fortalecer o expandir sus relaciones de cooperación paralelamente a las de carácter comercial y de inversión (Art. 17.9).

Con este fin, han negociado un Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) que identifica ciertas áreas prioritarias de cooperación y crea una institucionalidad especializada denominada Comisión de Cooperación Ambiental (CCA). Dicha Comisión tiene entre sus responsabilidades, el desarrollo, revisión periódica y actualización de un programa de trabajo que refleje las prioridades nacionales para el desarrollo de los programas, proyectos y las actividades de cooperación.

Asimismo, las partes reconocen que el fortalecimiento de la cooperación puede favorecer el crecimiento del comercio e inversión de bienes y servicios ambientales. En esta perspectiva, se establecen como áreas prioritarias de cooperación el fortalecimiento de los sistemas de gestión ambiental de cada una de

<sup>33</sup> Unisféra Internacional Centre, *Elementos para una gestión ambiental efectiva en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Costa Rica: Informe preliminar para discusión*, Mimeo, 2004, 18.

las Partes; el desarrollo y promoción de incentivos y otros mecanismos voluntarios y flexibles; el fomento de asociaciones; la capacitación del personal; el intercambio de información; la promoción de mejores prácticas; el desarrollo y promoción de bienes y servicios ambientales; el desarrollo y transferencia de tecnologías para promover el uso y funcionamiento de tecnologías de producción limpia; así como la conservación y manejo de especies migratorias compartidas en peligro de extinción (Anexo 17.1 en el texto del tratado).

Complementa la disposición del Capítulo Ambiental y el Anexo 17.1, lo establecido en el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA); este último se refiere a las modalidades de cooperación, la creación y establecimiento de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), el programa de trabajo y áreas prioritarias de cooperación, la participación pública, la cooperación bilateral, los recursos, el equipo y personal, el respecto a la información técnica y confidencial y a la propiedad intelectual.

### **Implicaciones**

Considerando las áreas prioritarias de cooperación definidas en el Tratado, los Estados Parte -especialmente los países de Centroamérica- buscan fortalecer varios de los componentes de sus sistemas nacionales de gestión ambiental, poniendo en evidencia las debilidades actuales que enfrentan en este campo.

Visualizar las limitaciones es un paso importante en la medida que puede dar pie a la toma de decisiones que redunden en su superación. Si bien los retos son enormes, el énfasis en los aspectos de cooperación abre la posibilidad de progresar hacia la sostenibilidad ambiental, sin perjudicar a las pequeñas economías del área Centroamericana.

La obtención de los recursos necesarios para superar las limitaciones de los sistemas nacionales de gestión ambiental en Centroamérica, dependerá en gran medida de la capacidad de propuesta y gestión que desarrollen los países del área como región.

### **Recomendaciones**

Para contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de gestión ambiental, **han de consolidarse los marcos institucionales y legales, así como la capacidad para desarrollar, administrar y aplicar las legislaciones y políticas ambientales.** Lo anterior es fundamental para asegurar la implementación de las obligaciones plasmadas en el Capítulo Ambiental y que las partes se han comprometido a asumir.

**Otra área importante de cooperación es el desarrollo y promoción de mecanismos voluntarios e incentivos económicos,** lo que viene a complementar los esfuerzos de cooperación que se realicen en los campos institucionales y legales. Desde luego, la gestión ambiental debe fundamentarse tanto en las medidas preventivas (mecanismos voluntarios e incentivos) como en las medidas de comando y control (procedimientos administrativos y judiciales).

## Cuadro 10

### Áreas prioritarias a fortalecer mediante la cooperación ambiental

Nº	Área prioritaria a fortalecer
1	Los mecanismos de coordinación interinstitucional de los sistemas nacional y regional de gestión ambiental.
2	Desarrollo de metodología para el establecimiento de regulaciones y estándares ambientales.
3	Desarrollo de regulaciones y estándares ambientales, especialmente en relación a los recursos agua, aire y suelo.
4	Proceso de evaluación e incorporación (selección y diseño) de instrumentos de gestión ambiental (con especial énfasis en aquellos de carácter no regulatorio, específicamente los económicos y el de P+L)
5	Evaluación y fortalecimiento de instrumentos de evaluación y auditoría ambiental.
6	Revisión de los procedimientos administrativos, cuasijudiciales y judiciales, así como de su interrelación.
7	Sistema de Información Ambiental.
8	Creación de capacidades mediante la formación de personal cualificado en temas ambientales, comerciales y de derecho internacional.
9	Participación ciudadana. Tanto en la creación y fortalecimiento de los espacios de participación, así como fortalecimiento de la capacidad analítica y propositiva de las instituciones de la sociedad civil.
10	Fortalecimiento de capacidades en otros temas vinculados indirectamente con lo ambiental contenidos en el Tratado, específicamente propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, inversiones y servicios.

**Nota:** el cuadro 10 presenta un listado de áreas consideradas como prioritarias a partir del estudio realizado y con base en las obligaciones asumidas en el Tratado, especialmente aquella referida a la aplicación efectiva de la legislación ambiental vigente.

**Fuente:** elaboración propia.

Cabe señalar que lo anterior no debe dar pie a que la carga del mejoramiento del sistema de gestión ambiental recaiga exclusivamente sobre la cooperación; más bien se requiere **que cada uno de los Estados Parte, especialmente los países Centroamericanos, haga una apuesta decidida por el mismo, destinando mayores recursos humanos y técnicos a partir de una asignación presupuestaria congruente con las implicaciones y retos planteados por el Tratado en el ámbito ambiental.**

## Conclusión

El cuadro presentado a continuación, proporciona en forma sintética una valoración de la normativa e institucionalidad derivada del Capítulo ambiental del CAFTA y la consecuente recomendación para procurar su adecuada administración, de cara al efectivo cumplimiento de la legislación y a la optimización del sistema de gestión ambiental.

## Cuadro 11

### Resumen: recomendaciones según tema y valoración de normas relevantes del CAFTA

Nº	Tema	Puntos positivos	Puntos negativos	Acciones necesarias o recomendaciones
1	Obligaciones	Cumplimiento de la legislación ambiental vigente por cada Parte al momento de la firma del Tratado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>La obligación sólo se refiere a aquellas inaplicaciones que afecten el comercio entre las Partes.</li> <li>Solamente esta obligación se encuentra garantizada por el mecanismo de Solución de Controversias.</li> <li>Limitaciones de los sistemas centroamericanos en cuanto a la supervisión y auditoría ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluación de Política de Medio Ambiente 1999-2004.</li> <li>Fortalecimiento del SINAMA.</li> <li>Evaluación de los instrumentos de gestión ambiental.</li> <li>Incorporación y desarrollo de Instrumentos no regulatorios.</li> <li>Fortalecimiento del Sistema de Información Ambiental (SIA).</li> <li>Brindar garantías para el cumplimiento del resto de obligaciones contenidas en el Tratado.</li> <li>Fortalecimiento del Sistema regional (especialmente CCAD) y de la relación con los sistemas nacionales.</li> </ul>
2	Institucionalidad	Incorporación de nuevas instituciones al sistema de gestión ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de definición clara o suficiente de algunas de las instituciones en cuanto a su integración y funcionamiento.</li> <li>Potestad discrecional a favor de los Estados en cuanto a la naturaleza, procedimientos y características de algunas de las instituciones.</li> <li>Debilidad institucional en los sistemas centroamericanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento y/o creación de capacidades técnicas y humanas.</li> <li>Reforzamiento presupuestario (vía cooperación pero, sobre todo, vía presupuesto ordinario del Estado).</li> <li>Tomar en cuenta a la sociedad civil en la definición de los espacios o instituciones no definidas plenamente en el Tratado.</li> </ul>
3	Procedimientos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigencia de estándares de procedimientos acorde al Debido Proceso.</li> <li>Mecanismos para la solución de controversias entre las Partes.</li> <li>Comunicaciones del público respecto del incumplimiento de la legislación ambiental o cualquier otro asunto relacionado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las reglas de procedimiento no se encuentran suficientemente garantizadas.</li> <li>Larga duración del proceso de solución de controversias.</li> <li>Posibilidades de minimizar los resultados del Procedimiento de Comunicaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de los procedimientos internos acorde al Debido Proceso y en procura de su mejoramiento.</li> <li>Asegurar el seguimiento paralelo de los procedimientos penal y administrativo, en el caso de El Salvador.</li> </ul>
4	Gestión Ambiental	Fomento de instrumentos de gestión ambiental no regulatorios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Son mecanismos sugeridos y en consecuencia, no se encuentran garantizados por el Tratado.</li> <li>Limitada conciencia ambiental.</li> <li>Limitadas capacidades de auditoría y monitoreo del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procurar la incorporación de instrumentos no regulatorios.</li> <li>Generar un proceso de toma de conciencia sobre las responsabilidades ambientales.</li> <li>Fortalecer la capacidad de auditoría ambiental de los países.</li> </ul>
5	Participación Ciudadana	<p>Consideración de espacios de participación ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Comunicaciones</li> <li>Peticiones</li> <li>Opiniones</li> <li>Comentarios y recomendaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El concepto utilizado en el Tratado en su versión castellana, resulta ambiguo ya que en vez de "ciudadana" se usa "pública", lo cual no es lo mismo y denota una participación pasiva, como espectador.</li> <li>Su objeto es limitado: comunicar, recomendar, comentar, pedir. No se brinda espacios de contraloría ciudadana.</li> <li>No se define su estructura y funcionamiento (con excepción del Comité Asesor y Consejo Consultivo) lo cual queda a discreción de las Partes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tomar en cuenta a la sociedad civil en la definición de los espacios y formas de participación.</li> <li>Incidencia para la participación en el diseño de los espacios de participación así como de sus procedimientos.</li> </ul>
6	Cooperación	Ayuda para la adquisición y el desarrollo de recursos (financieros, técnicos y humanos) para la gestión ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de una propuesta común Centroamericana.</li> <li>Limitados recursos de cooperación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Negociación de una propuesta común centroamericana de cooperación.</li> </ul>