

REVISTA DE

POLITICA Y DERECHO AMBIENTALES

en América Latina y el Caribe

JORGE CAILLAUX

Diversidad biológica y propiedad intelectual

GUILLERMO J. CANO

América Latina y el Caribe y la Agenda 21

RAMON MARTIN MATEO

Derecho a la información ambiental

IWONA RUMMEL-BULSKA

El Convenio de Basilea y los desechos peligrosos



VOLUMEN I - N° 1 - 1994

ISSN N° 0327-9995



REVISTA DE

POLITICA Y DERECHO AMBIENTALES

en América Latina y el Caribe

Consejo Editorial

Miembros:

Rodrigo Barahona (Costa Rica)
Jorge Caillaux (Perú)
Guillermo J. Cano (Argentina)
Paulo Affonso Leme Machado (Brasil)
Ramón Martín Mateo (España)
Ramón Ojeda Mestre (México)
Germán Sarmiento Palacio (Colombia)
Rafael Valenzuela Fuenzalida (Chile)

Miembros ex-oficio:

Julio A. Barberis (Co-Director, FARN)
Raúl Brañes (Co-Director, PNUMA)
Arsenio Rodríguez (PNUMA)
Pedro Tarak (FARN)

Secretario de Redacción:

Fernando Horacio Payá (FARN)

VOL. I N° 1 - 1994

Indice

Mensaje	6
Editorial	7
Doctrina	
Entre dos fuegos: los derechos de propiedad intelectual sobre los recursos biológicos y el Convenio sobre la diversidad biológica <i>Jorge Caillaux</i>	9
La Agenda 21: América Latina y el Caribe <i>Guillermo J. Cano</i>	29
El derecho a la información ambiental <i>Ramón Martín Mateo</i>	47
El Convenio de Basilea: un enfoque global para el tratamiento de los desechos peligrosos <i>Iwona Rummel-Bulska</i>	59
Legislación	
Honduras: Ley General del Ambiente	71
Jurisprudencia	
Argentina: Averiguación acerca de la contaminación del río Reconquista	91
Crónicas, Noticias y Documentos	
Noticias	97
México: Rechazo del pedido de evaluación de impacto ambiental del Tratado de Libre Comercio (NAFTA)	98
Costa Rica: acuerdo INBio-Merck sobre transferencia de biotecnología	99
Comentarios bibliográficos	
Harald Hohmann (compilador): "Basic Documents of International Environmental Law" <i>Lilian del Castillo de Laborde</i>	101
Enrique Alonso García: "El Derecho ambiental de la Comunidad Europea" <i>Andrea S. Rodríguez</i>	104

Mensaje

La Revista que tenemos el honor de presentar a continuación es el producto de un esfuerzo conjunto de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales de Argentina y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En efecto, ambas instituciones se han asociado para editar conjuntamente esta publicación y contribuir así a la difusión y el intercambio de conocimientos sobre la política y el derecho ambientales, especialmente el de la región de América Latina y el Caribe. El propósito final de la Revista es apoyar el desarrollo progresivo del derecho ambiental y su aplicación en la región.

La Revista que aquí presentamos no surge de la nada. Desde 1984 y hasta 1991, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) editó una revista trimestral de similares características, que era la única en su género dentro de nuestra región. Esta revista difundió en una importante medida asuntos de política, derecho, y administración ambientales de América Latina y el Caribe. Por su parte, desde 1990 y hasta 1992, la Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente publicó una carta circular para difundir asuntos de derecho ambiental que pudieran ser de interés para los países de América Latina y el Caribe. Dicha publicación formó parte de los productos del Sistema de Información de Derecho Ambiental que mantiene esa Oficina Regional.

En julio de 1993 nuestras instituciones decidieron unir sus experiencias y recursos para generar una publicación acorde con la importancia que están asumiendo la política y el derecho ambientales en la región, así como con el creciente interés por su conocimiento en otros países del mundo. Desde un punto de vista institucional, esta Revista nace de la voluntad de una organización no gubernamental y un organismo de las Naciones Unidas que, en correspondencia con sus respectivos principios, buscan mancomunar sus esfuerzos para contribuir de una mejor manera al desarrollo de la política y del derecho ambientales en la región. Esperamos que la Revista que el lector tiene ahora en sus manos satisfaga las expectativas que pudiera estar generando su lanzamiento.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer el apoyo que nos prestan los distinguidos miembros del Consejo Editorial, así como las personas que en representación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente han asumido la dirección de la Revista. Se trata de eminentes juristas que tienen una reconocida trayectoria en la política y el derecho ambientales en actividades internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, académicas y otras.

Pedro Tarak
Director Ejecutivo
FARN

Arsenio Rodríguez
Representante Regional
PNUMA

Editorial

Por invitación de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales de Argentina y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, a fines de julio de 1993 nos constituimos, en la ciudad de México y en la sede de la Representación Regional de dicho Programa, como el Consejo Editorial de esta nueva Revista.

En esa ocasión, tuvimos la oportunidad de discutir ampliamente sobre materias tales como la línea editorial de la Revista, los criterios que deberían orientar su contenido y su estructura, y los temas para sus primeros números. Allí se nos solicitó, además, que preparáramos el editorial del primer ejemplar de la Revista, lo que hacemos ahora con el mismo espíritu de colaboración y el mismo entusiasmo con que fuimos a la ciudad de México en julio pasado.

La verdad es que vemos con mucho interés esta iniciativa de dos instituciones que se han destacado en los últimos años por el impulso que le han dado al desarrollo de la política y el derecho ambientales y su aplicación en la región de América Latina y el Caribe. Se trata de una tan singular como ejemplar conjunción de recursos y esfuerzos provenientes de una organización no gubernamental de un país de nuestra región y de un organismo internacional. En nuestra opinión, de esta experiencia se pueden derivar algunas enseñanzas sobre las nuevas formas institucionales que, de cara al siglo XXI, deben asumir las respuestas a los requerimientos que plantea el desarrollo sostenible y, por lo pronto, la necesidad de optimizar el uso de los siempre escasos recursos disponibles.

Creemos que es nuestro deber incluir dos consideraciones básicas en esta nota editorial. Primero, pensamos que existe la necesidad de ofrecer al público en general una visión de América Latina y el Caribe que exprese la reflexión y las actividades en materia de política y derecho ambientales en los países de la región. Esta Revista puede contribuir a satisfacer esa necesidad. Segundo, estamos convencidos que la Revista se lanza en un momento en que la región ha llegado a tener la capacidad necesaria para aportar al mundo iniciativas en este campo. Por eso, nos parece especialmente importante que la Revista se edite en castellano (en su caso, con trabajos en portugués) y en inglés. No menos importante es que la Revista se proponga permanentemente unir los talentos y las experiencias de los mejores especialistas, así como constituirse en un foro a disposición de los más variados puntos de vista y de los más diversos temas.

El Consejo Editorial

Entre dos fuegos: los derechos de propiedad intelectual sobre los recursos biológicos y el Convenio sobre la diversidad biológica

Por Jorge Caillaux*

El título de este ensayo¹, aunque dramático, es bastante descriptivo de la situación en que se encuentra el debate internacional sobre conservación y uso sustentable de la diversidad biológica (en adelante y para abreviar, biodiversidad). Sin embargo, el trabajo es más una presentación del problema desde el punto de vista de los acuerdos regionales y multilaterales para la protección de la propiedad intelectual sobre variedades vegetales que ya operan en varios países desarrollados y que, en distintos foros internacionales, se propone rápidamente extender a los países en desarrollo, con énfasis en los países andinos. Se ha creído conveniente presentar y discutir las características particulares del sistema de patentes y de los llamados derechos del obtentor respecto de las variedades vegetales e incluir la propuesta de la FAO sobre el particular para, luego, desarrollar apreciaciones críticas sobre un proyecto de ley subregional andina que hoy se discute en el ámbito del Acuerdo de Cartagena. Para una mejor comprensión del problema también se ha estimado conveniente presentar el contexto político en que se discute este tema de gran trascendencia para el futuro desarrollo del derecho internacional ambiental y las nuevas relaciones económicas derivadas del desarrollo de la biotecnología.

A modo de introducción

Dos palabras claves expresan los aspectos esenciales del objeto que el derecho tiene en sus manos en materia de recursos genéticos y fitogenéticos: acceso y propiedad. La primera alude a una situación que todavía en muchos países se mantiene en nombre del "patrimonio común de la humanidad" o de la "herencia de la humanidad" o sencillamente de "bien público": nos referimos al libre acceso a las plantas –y los recursos genéticos que contienen– para su evaluación científica o utilización agrícola y posterior manipulación o com-

* Presidente de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

¹ Este trabajo no hubiera sido posible sin el valioso apoyo de Manuel Ruiz Muller, joven investigador de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental dedicado al análisis de la diversidad biológica y sus relaciones con el derecho internacional.

binación con otras especies con la finalidad de crear variedades vegetales mejoradas. La segunda plantea el interrogante ¿hasta dónde la ley debe reconocer derechos de propiedad (privada o colectiva) respecto de las distintas formas de recursos fitogenéticos, es decir, tanto las especies naturales como las cultivadas y obtenidas por el trabajo del hombre?

Sin embargo, otras dos palabras serían las causantes de este debate sobre las nuevas formas de vida y su protección jurídica: biotecnología y conservación de la biodiversidad. De un lado, el valor económico que el mercado asigna a los productos biotecnológicos ha llegado a niveles de ventas sumamente importantes generando posiciones dominantes en el mercado que las empresas multinacionales y sus países de origen pretenden mantener y, de otro lado, la progresiva destrucción del capital biológico, especialmente en América Latina y el Caribe, obliga a medidas de conservación y uso sustentable para evitar su desaparición.²

El escenario tiene como protagonistas principalmente a: 1) los países ricos en recursos económicos y tecnología alentados por su industria biotecnológica; 2) las naciones ricas en biodiversidad y recursos fitogenéticos en cuyos territorios, además, habitan poblaciones indígenas que poseen una agricultura milenaria y diversa basada en conocimientos biológicos tradicionales de gran valor para la conservación y la biotecnología, y; 3) un tercer grupo de países que promueven puntos de consenso y que cumplieron un rol esencial en la aprobación de los principios contenidos en el Convenio sobre la diversidad biológica (el Convenio) relativos a la necesaria co-participación entre todas las partes para beneficiarse mutuamente de la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad.³ No podemos dejar de incluir en este tercer grupo de protagonistas a las innumerables instituciones privadas de sectores independientes de distintas partes del mundo preocupadas por aportar nuevas fórmulas y soluciones y que, actuando a nivel internacional interconectadas por múltiples redes de información, están cada vez más persuadidas de que el concepto de soberanía está más ligado a la defensa de la calidad de vida de la humanidad que a los límites fronterizos entre países.

A pesar de reconocerse en el Convenio la necesidad de compartir en forma justa y equitativa los beneficios derivados de la utilización comercial de los recursos genéticos con la parte que aporta dichos recursos, no se ha llegado a aceptar otra necesidad: la de revisar y modificar los actuales regímenes de propiedad en atención a los nuevos sujetos y actores involucrados. Si bien esta tarea es compleja y no podía ser materia del Convenio, es hacia allí donde el concepto del desarrollo sustentable inevitablemente nos conduce siguiendo la idea de Walter Reid de crear un "nuevo orden biológico" que reconozca derechos tanto a los individuos como a las comunidades y a las naciones. Es que, en verdad, el actual sistema de propiedad intelectual basado en patentes y derechos del obtentor no son necesari-

² Las ventas de la industria biotecnológica estadounidense para 1991 fueron de \$4,000 millones de dólares y se espera que en los 7 años que quedan para el año 2000 se eleven a \$50,000 millones de dólares (Biodiversity Prospecting, World Resources Institute, 1993; p.15). América Latina y el Caribe poseen el 40% de las especies vegetales y animales de los bosques tropicales del mundo, pero en 40 años habrán desaparecido 350,000 especies a la tasa de deforestación actual (Nuestra Propia Agenda, BID/PNUD, 1991, p.31).

³ Nos referimos especialmente a los países de Europa del Norte y a la Comunidad Económica Europea.

riamente los más adecuados para lograr los objetivos del Convenio, entre otras razones porque la lógica individualista no es universal y las comunidades tradicionales, que día a día conservan parte importante del capital biológico, mantienen relaciones de producción, propiedad e intercambio basadas en la preeminencia de lo colectivo frente a lo que es propio de cada uno de sus miembros. En efecto, Reid afirma que "bajo los sistemas actuales de acceso y propiedad a los recursos biológicos ni los países poseedores de los mismos ni los individuos que son sus custodios recibirán un beneficio equitativo por su utilización".⁴

1. Propiedad sobre plantas y semillas: una apretada síntesis histórica

Desde que el *Patent Act* de 1790 de los Estados Unidos de América –primer cuerpo legal específico de la Edad Moderna que concede a aquél que inventa o descubre un "useful art" el derecho exclusivo de hacer, construir, usar o vender su invención o descubrimiento– el derecho de propiedad intelectual (DPI) ha ido incorporando nuevos objetos de protección. A principios del siglo XIX las limitaciones propias de la tecnología y la idea de obtener un título de patente se circunscribían al campo exclusivo de los procedimientos o inventos sobre materia u objetos inanimados. Carlos Correa señala, que "por mucho tiempo, la no patentabilidad de materia biológica parecía cuestión fuera de discusión o en todo caso, de importancia limitada"⁵. No obstante ello, ya en 1873 Louis Pasteur obtenía en los Estados Unidos de América una patente que reivindicaba entre otros, "levadura exenta de gérmenes orgánicos de enfermedad, en tanto producto de fabricación".⁶ Con Pasteur, parece iniciarse una nueva etapa en la historia tecnológica en la cual la propia materia orgánica se convierte en objeto central de una de las discusiones que en la actualidad apasiona y divide al mundo: la posibilidad, con sus consecuencias económicas y éticas, de conceder derechos de propiedad intelectual sobre formas de vida.

La Convención de París para la protección de la propiedad industrial de 1883, no sólo constituye el primer acuerdo internacional donde se incorpora dentro de los alcances de los derechos de propiedad industrial, vía patentes, a productos agrícolas (vinos, granos, frutas, ganado) y productos minerales (agua mineral) sino que todavía mantiene influencia gravitante como instrumento de la protección internacional de las invenciones y marco para el intercambio internacional de tecnología.⁷

⁴ W. V. REID, *Genetic Resources and Sustainable Agriculture*, African Centre for Technology Studies, Nairobi, 1992, pp. 1 y 2.

⁵ C. CORREA "Patentes y Biotecnología: opciones para América Latina", *Biotecnología y Patentes. Revista de Derecho Industrial*, Año 12, enero-abril 1990, No. 34, p. 8.

⁶ OCDE, *Protección por Biotecnología. Un análisis internacional*, 1985, p. 26.

⁷ F. K. BEIER hace una cerrada defensa de la Convención de París ante las sucesivas críticas y propuestas de revisión estructural que ha recibido ("La importancia del sistema de patentes para el progreso técnico, económico y social", *Derechos Intelectuales*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1986).

Prenafreta Jenkin, en un informe especial titulado "El asombroso avance de la biotecnología", hace una exhaustiva revisión del panorama actual en relación al uso y manipulación genética en todos los campos (industrial, farmacéutico, agrícola, entre otros) y señala que la biotecnología se encuentra en un momento explosivo en la medida que se invierten millones de dólares en su desarrollo para la creación de animales transgénicos, inoculación de genes, producción de hormonas, mejoramiento varietal, etc., que asombran a la propia comunidad científica.⁸

Dentro de este panorama, las plantas y las semillas constituyen elementos materiales fundamentales para el desarrollo de la nueva tecnología y, a la vez, se convierten en objeto de preocupación y debate a nivel político y jurídico. La agroindustria, como soporte vital de la sociedad moderna, tiene en ellas a la base de su desarrollo. Más aún, la información genética que se encuentra codificada al interior de la semilla es, hoy por hoy, y a la luz de los avances señalados, un recurso de incalculable valor que explica la controversia internacional en torno al acceso, control, conservación y derechos sobre los recursos fitogenéticos. La guerra de las semillas, expresión popularizada por el *Wall Street Journal* en 1984, podría empalidecer si en un futuro próximo se desencadenara una guerra por el control del genoma humano, preocupación que ha llevado al *Rural Advancement Foundation International -RAFI-* a denunciar un proyecto de un consorcio de universidades y científicos estadounidenses y europeos que están recolectando muestras de sangre, piel y cabellos de cientos de representantes de comunidades humanas en peligro de extinción.⁹

De otro lado, el profesor de la Universidad de Wisconsin Jack Kloppenburg señala que el fenómeno tiene sus raíces primero, en la circunstancia histórica que ubica la mayor diversidad genética del planeta en los países en desarrollo del Hemisferio Sur, y segundo, en el hecho que por muchos años los países industrializados del Hemisferio Norte han extraído libremente recursos genéticos del Sur para su uso en programas de mejoramiento de plantas a fin de obtener variedades más productivas y resistentes a las plagas, bajo la presunción y creencia generalizada que los recursos genéticos constituyen la "herencia común de la humanidad".¹⁰ Al concederse derechos de propiedad intelectual sobre nuevas variedades de plantas que son posteriormente vendidas a los países en desarrollo, los países proveedores del material genético empezaron a percibir lo contradictorio de la situación: por un lado se considera a los recursos genéticos como "herencia común de la humanidad", pero por otro se restringe el acceso a las semillas mejoradas sujetas a derechos de propiedad.¹¹

Esta situación se torna más conflictiva aún en la medida que existen ya sistemas internacionales que vía derechos de patentes o mediante la concesión de un título de obtención

⁸ S. PRENAFRETA JENKIN, "El asombroso avance de la biotecnología", *Visión*, Revista Latinoamericana, julio 1992, Vol. 79, No. 2, p. 6.

⁹ Se trata del *Human Genome Diversity Project* que comenzaría a ejecutarse a fines de 1993.

¹⁰ J. KLOPPENBURG y D. L. KLEINMAN, "Seed Wars: Common Heritage, Private Property and Political Strategy", *Socialist Review*, University of Wisconsin, No. 95, sept.-oct., 1987, p. 8.

¹¹ *Ibidem*, p. 9

vegetal regulan el otorgamiento de derechos de propiedad intelectual sobre plantas y semillas. Según Gilbert Charles el tabú que por muchos años impedía apropiarse de plantas y animales vacila desde hace algún tiempo, puesto en cuestión por la aparición de la biología molecular y la ingeniería genética, lo que se traduce en normas jurídicas que reflejan una lógica industrial y económica, imponiéndose sobre las más elementales reglas éticas¹².

Sin embargo, en nuestro concepto la situación está ya dada y marcada por la evolución tecnológica, correspondiendo en la actualidad rescatar sus virtudes y proponer fórmulas alternativas viables que permitan establecer una equivalencia entre las distintas prestaciones involucradas en el aprovechamiento de estos recursos, función que atañe, entre otros actores, a los juristas y abogados. Jeremy Rifkin coincide con esta apreciación al recordarnos que el poder de controlar el futuro diseño biológico de nuevas formas de vida ya fue otorgado por la sociedad moderna -y sin ceremonia alguna- a los científicos, las corporaciones transnacionales y los Estados, de tal modo que sólo queda procurar que este poder se utilice para el bien común.¹³

2. Sistemas jurídicos para la protección de derechos de propiedad intelectual sobre semillas y sus componentes

Las patentes

El sistema de patentes ha sido desarrollado fundamentalmente como un mecanismo de promoción de la inventiva y de compensación económica al inventor. El monopolio que concede es probablemente la única fórmula de excepción en un entorno jurídico internacional crecientemente anti-monopolista que procura eliminar las distorsiones que afectan la libertad de comercio e industria. A pesar de las críticas que desde distintos puntos de vista se han desarrollado para una revisión del sistema de patentes con la idea de flexibilizar algunas de sus medidas y adecuarlas a las nuevas realidades socioeconómicas paradójicamente han redoblado esfuerzos por que se adopte a nivel internacional el marco jurídico de la Convención de París. Siempre resultó cuestionable la validez moral y económica para países en desarrollo de extender derechos de propiedad sobre formas de vida, especialmente a actividades como la industria alimentaria y farmacéutica de las cuales depende el bienestar de millones de individuos.

Al igual que muchos otros países de la región los miembros del Pacto Andino -Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia- prohibieron los derechos de patente en el sector farmacéutico, variedades vegetales, razas animales, etc. desde 1974 mediante la Decisión 85 del Acuerdo de Cartagena que tuvo vigencia casi 20 años, modificándose recientemente mediante la Decisión 313 de 1992. Hoy, esta ley subregional permite el otorgamiento de derechos de patente sobre variedades vegetales y los procedimientos para su obten-

¹² G. CHARLES, "¿Se puede patentar la diversidad biológica?", *L'Express*, París, 10 de enero de 1992.

¹³ J. RIFKIN, *Algeny*, Penguin Books, New York, U.S.A., 1984, p. 236.

ción, aunque se espera una legislación especial y común para los cinco países cuyo proyecto, actualmente en discusión, se analiza más adelante.¹⁴

El reconocimiento de patentes sobre organismos vivos y el de derechos de propiedad sobre variedades vegetales (a nivel de semillas o plantas), sin embargo, aún no se ha generalizado en el mundo.¹⁵

La Convención de París, cuyo ente administrador es la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) como organismo de las Naciones Unidas, ha sido firmada por la mayoría de países desarrollados y en su última revisión (1979) establece que "la protección por patentes podrá obtenerse para invenciones en todos los sectores tecnológicos". En este sentido, los países adherentes a este acuerdo internacional tienen un alto grado de flexibilidad para definir sus legislaciones internas en relación al objeto y condiciones que se exigen para lograr la patentabilidad de algún producto o proceso (incluida, como es natural, materias o procedimientos biológicos).

Obviamente los países no signatarios, como son la mayoría de América Latina y el Caribe¹⁶, tienen también amplia potestad para determinar qué es o no es patentable y por ende definir el objeto de protección. Esta pretendida autonomía para decidir internamente hasta dónde se extienden los derechos de patentes, no es tal. En efecto, la adopción de normas para proteger los derechos de propiedad intelectual en general está en relación directa con las exigencias del mercado internacional, la inversión extranjera, la transferencia de tecnologías, presiones por la deuda externa y en especial, por las reglas comerciales que hoy acaloradamente se discuten en el GATT. En efecto, estas complejas interrelaciones y las políticas de corte proteccionista de los países desarrollados ha conducido a introducir el tema de la propiedad intelectual en la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en el capítulo de negociación denominado "Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio - TRIP's". Y es en esta medida que los países de la región empiezan a preparar -y en algunos casos ya han incorporado a sus legislaciones- la concesión de derechos de propiedad intelectual sobre material biológico o procedimientos biológicos (biotecnologías), lo cual evidentemente incluye la protección de variedades vegetales.

En la sección 5 del GATT se señalan los compromisos aplicables a material vegetal y los procedimientos para su obtención. El artículo 27 establece que "las partes podrán excluir de la patentabilidad las invenciones cuya explotación comercial en su territorio debe impedirse necesariamente (...) para preservar los vegetales o evitar daños graves al medio

¹⁴ La Decisión 85 "Reglamento para la aplicación de las normas sobre propiedad industrial", se aprobó en el Décimotercer Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, 27 de mayo-5 de junio de 1974, Lima, Perú. La Decisión 313 "Régimen común sobre propiedad industrial", se aprobó en Quito, Ecuador, el 6 de febrero de 1992, publicándose en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena del 14 de febrero de 1992.

¹⁵ Memorias del Seminario "Hacia una política en biotecnología para el sector agropecuario", *Revista Nacional de Agricultura*, Lima, Perú, No. 89, diciembre de 1991.

¹⁶ Al 1 de enero de 1993 sólo Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay habían suscrito el Convenio de París de 1883, modificado ocho veces: en 1891, 1900, 1911, 1925, 1934, 1958, 1967 y 1979. Hace unos meses Bolivia firmó el Convenio añadiéndose a la lista.

ambiente, siempre que la exclusión no se haga meramente para que la explotación esté prohibida por la legislación nacional"¹⁷.

También podrán excluirse de patentabilidad las plantas y animales (excepto microorganismos) o procedimientos esencialmente biológicos para su obtención pero -y aquí la nota importante-"(...) las partes otorgarán protección a todas las obtenciones vegetales mediante patentes o mediante un sistema eficaz sui generis o mediante una combinación de aquéllas y éste (...)", lo cual evidencia el acuerdo de los miembros de la Convención de París para establecer derechos de propiedad intelectual sobre variedades (obtenciones) vegetales.

Como corolario, si bien es cierto que el Acuerdo del GATT aún no entra en plena vigencia práctica (no olvidemos que el GATT no genera obligaciones jurídicas vinculantes) ya nos anuncia un futuro en el cual las posibilidades de acceder al comercio internacional en ciertas áreas estarán condicionadas, en definitiva, por los niveles de protección legal que se conceda a las nuevas obtenciones vegetales, sus procedimientos y a la actividad de mejoramiento en su conjunto.

Requisitos, objeto y alcances del derecho de patente

Teóricamente, las patentes amparan las invenciones en tanto intangibles, es decir como ideas técnicas materializables (no necesariamente materializadas) en productos o procesos de producción, lo cual tiene como consecuencia que el inventor pueda determinar el alcance de sus reivindicaciones más o menos libremente. La solicitud de protección tiene que referirse a la variedad vegetal o semilla como entidad física concreta en los términos que sean descritos en la solicitud. El examen de la variedad para lograr la concesión de la patente se realiza sobre una descripción de ésta (o del procedimiento). Aún en los casos de patentes sobre microorganismos, que requieren un depósito del material, el análisis no se realiza directamente sobre el material depositado¹⁸. Esta es una diferencia sustancial con el procedimiento del sistema UPOV porque éste otorga protección cuando la variedad existe físicamente, como se verá más adelante.

Para concederse una patente de invención se requiere que ésta tenga aplicabilidad industrial (o utilidad en términos corrientes), novedad universal (en función del estado de la técnica), nivel o altura inventiva y una descripción clara y suficiente para que un tercero pueda repetir o ejecutar la invención. Estas exigencias resultan fundamentales para el sistema de patentes pero no necesariamente podrían aplicarse todas a una variedad vegetal.

En términos generales, a nivel del procedimiento, el derecho que concede la patente de invención se extiende a los productos (resultados) que se obtienen directamente. Según Beier y Straus, la aplicación de este principio a plantas resulta discutible pues podría interpretarse que la protección alcanza no sólo a la primera sino a las posteriores generacio-

¹⁷ Primera Reunión de Expertos en Obtenciones Vegetales, *Elementos para el desarrollo de una norma andina sobre propiedad intelectual de variedades vegetales y sus procedimientos de obtención*, Junta del Acuerdo de Cartagena, 25-26 de junio de 1992, Lima-Perú, p. 3.

¹⁸ C. CORREA, *op. cit.*, p. 24.

nes de plantas que se obtienen con el procedimiento.¹⁹ En el caso del patentamiento de una semilla, se obtendría la protección de la semilla y de la planta entera resultante.

En resumen, si bien varios aspectos de la tecnología empleada para la obtención de variedades vegetales e inclusive las propias variedades vegetales pueden ser protegidas mediante patentes de invención, la gran mayoría de variedades son el resultado de programas de obtención con procedimientos obvios (que se encuentran en el estado de la técnica) o que se sirven de tecnologías conocidas. En igual sentido, la mayoría de las variedades vegetales mejoradas no alcanza altura inventiva como para merecer protección por patentes. Sin embargo, el carecer de altura inventiva no niega su utilidad económica para la sociedad. Muchas de las características cualitativas de las plantas alimenticias, como son sus niveles de resistencia, productividad, etc. resultan de la interacción de un enorme número de genes. Es decir, las mejoras se producen a través de técnicas de obtención que comprenden una selección sobre grandes poblaciones de la planta en cuestión.

En cambio, las técnicas biotecnológicas modernas —objeto principal de las patentes— están dirigidas básicamente a uno o pocos genes, pero ofrecen posibilidades prácticas que antes no se conocían. Estas técnicas tienen, entre otras ventajas, por un lado aumentar la precisión de la selección de los obtentores y, de otro lado, reducir el tiempo necesario para la obtención de nuevas variedades. Sin embargo, en un futuro previsible, las nuevas tecnologías no desplazarán necesariamente a los procedimientos clásicos de selección actualmente empleados por los obtentores.²⁰

Como se ha señalado en algunos foros, las ventajas de los procedimientos clásicos y biotecnológicos son complementarios. Los unos no podrían reemplazar a los otros. Por lo tanto, la sociedad tiene interés en velar por el establecimiento o mantenimiento de sistemas de promoción a las inversiones tanto en nuevas biotecnologías (a través de patentes) como en la obtención vegetal clásica.²¹

Los derechos del obtentor en el sistema UPOV

La creación de nuevas variedades vegetales se ha convertido en una importante actividad económica, que contribuye de numerosas formas al bienestar de la sociedad y que, en muchos casos resulta de vital importancia para la supervivencia del hombre.²² En un pri-

¹⁹ F. BEIER y J. STRAUS, "La ingeniería genética y la propiedad industrial", *La Propiedad Industrial*, París, t. II, noviembre de 1986, p. 14.

²⁰ "La protección *sui generis* de las variedades vegetales". Estudio de consultoría preparado por la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) para la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Primera Reunión de Expertos en Obtenciones Vegetales, *op. cit.*, p. 5.

²¹ UPOV, Información General, Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales, Ginebra, 1993, p. 11.

²² La producción anual de alimentos en el mundo deberá pasar de 1.800 millones de toneladas en la actualidad a 3.000 millones de toneladas en los próximos 30 años. La única forma de satisfacer las necesidades de una población cada vez más numerosa es producir más alimentos, en menos tierras. Los sistemas de mejoramiento varietal buscan mejoras en la patentabilidad y productividad de los cultivos.

mer momento, el mecanismo para proteger al obtentor por sus años de esfuerzo e inversión económica fue a través del sistema de patentes, que resultó insuficiente e inadecuado puesto que se trataba de aplicar a las variedades vegetales normas concebidas inicialmente para invenciones técnicas.

Hasta la adopción del Convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales del 2 de diciembre de 1961 (Convenio UPOV), cada legislación interpretaba de manera unilateral lo que entendía por obtención vegetal y su posibilidad de ser protegida legalmente.²³

Con la adopción del Convenio UPOV, se concibió un sistema especial para amparar al obtentor y protegerlo mediante la concesión de un Título de Obtención Vegetal. Este acuerdo internacional fue el resultado de la voluntad de los gobiernos de los países industrializados de ofrecer incentivos eficaces para la labor de sus agricultores (obtentores vegetales) y el desarrollo de su industria agro-alimentaria. Cabe destacar, como explicó el Dr. Barry Greengrass, alto representante de UPOV en el Seminario sobre protección de las obtenciones vegetales realizado en Lima en septiembre de 1993, el hecho de que este sistema de protección se impuso en países donde la actividad industrial de producción de semillas tenía ya un importante grado de desarrollo y que, curiosamente, carecían de bancos importantes de diversidad biológica.

No resulta extraño, por tanto, que países como Uruguay, Argentina y Chile, con niveles muy bajos de diversidad biológica pero ciertamente con una importante industria alimentaria, estén a punto de adoptar el sistema UPOV.

Objeto de la protección en UPOV

El régimen de las obtenciones vegetales, según el Convenio UPOV, revisado en 1978 y actualmente en vigor (Acta de 1978), señala en su artículo 1 que su objeto es reconocer y garantizar un derecho al obtentor de una nueva variedad vegetal o a su causahabiente. El obtentor tiene derecho a la protección cualquiera fuera el origen, artificial o natural, de la variación inicial que ha dado lugar a la variedad.²⁴ En cambio, la revisión de 1991 del Convenio (Acta de 1991), cuya tendencia es acercarse al sistema de patentes y que aún no está en vigor, precisa en su artículo 1(IV) que se considerará como obtentor a aquél que haya creado o descubierto y puesto a punto una variedad.²⁵ En ambos casos, aunque en el Acta de 1978 se encuentra precisado en el artículo 6 (1) (a), se permite conceder derechos a quien descubra una nueva variedad, lo cual en el caso de las patentes de invención no es posible.

²³ "La protección *sui generis* de las variedades vegetales", *op. cit.*, p. 3.

²⁴ Convenio UPOV, Acta de 1978 (23 de octubre de 1978).

²⁵ Convenio UPOV, Acta de 1991 (19 de marzo de 1991). Nótese que al 1 de abril de 1993 UPOV contaba con 23 Estados miembros: Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Sudáfrica, Suecia y Suiza. El Acta de 1991 sólo ha sido firmada por 16 de esos países y no ha entrado en vigor a la fecha de este artículo.

Para el caso de los países con altos niveles de diversidad biológica y con importantes poblaciones y comunidades campesinas y nativas tradicionales, promover "el descubrimiento" es muy importante en la medida que teóricamente permitiría que pobladores nativos, en base a su labor de recolección o conocimientos tradicionales, puedan acceder a los mecanismos de protección legal que hoy se discuten en el ámbito de los países andinos. Sin embargo, también permitiría que puedan solicitar protección legal grupos de investigadores con muchísimo mayores recursos financieros y técnicos que realizan trabajos de prospección en estos mismos países. Este es un tema a discutirse a la hora de redactarse las legislaciones nacionales o regionales (comunitarias), especialmente referidas al acceso a los recursos fitogenéticos.

Requisitos para acceder a la protección UPOV

Bajo el sistema UPOV, una variedad resulta protegible sólo cuando existe físicamente y siempre que cumpla con ciertos requisitos. La variedad debe ser homogénea, dentro de la variación previsible en relación a las particularidades de su forma de reproducción o multiplicación. Debe ser novedosa, esto es, no haber sido ofrecida en venta ni comercializada, con acuerdo del obtentor, en el Estado donde se presente la solicitud o que no lo haya sido por más de cuatro años en cualquier otro país. Y debe ser distinta, es decir, susceptible de distinguirse claramente de cualquier otra variedad cuya existencia sea conocida. Finalmente, la variedad debe ser también estable en sus características esenciales y mantenerse inalterada después de su propagación repetida.

Los requisitos para proteger al obtentor, si bien se han cumplido regularmente en los países desarrollados, están al alcance de los agricultores u obtentores "tradicionales" de la región, donde las leyes sobre semillas y variedades vegetales han tenido poca vigencia real.²⁶

Qué protege el derecho del obtentor

¿Cuál es el alcance, dentro del sistema UPOV, de los derechos del obtentor? Esta es una interrogante fundamental, en especial para los intereses de países que aún no adoptan sistemas de protección y cuyos campesinos y agricultores desarrollan sus actividades en base al libre acceso a los recursos fitogenéticos, y en base a procedimientos y conocimientos tradicionales.

El sistema UPOV, en términos generales, concede al obtentor el derecho a someter a su autorización previa la producción de la variedad protegida con fines comerciales y la

²⁶ Teóricamente los miembros de comunidades nativas o de agricultores de la región podrían solicitar se les conceda protección legal por su labor de mejoramiento "tradicional", no obstante que el sistema UPOV en su conjunto esté diseñado para realidades y sociedades completamente diferentes. Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú tienen normas sobre semillas con algunos elementos de UPOV, aunque en Perú todavía no tienen aplicación práctica.

puesta en venta y comercialización del material de reproducción o multiplicación vegetativa de la misma. El Acta de 1991 busca ampliar más el derecho del obtentor y señala hasta siete actos que requieren de su autorización en relación al material de reproducción y al producto de la cosecha, si éste se ha obtenido sin que haya podido ejercerse razonablemente su derecho.

Sin embargo, hay dos limitaciones importantes: 1) La exención del obtentor, que permite a otros fitomejoradores utilizar la variedad protegida como fuente de variación (para "crear" una nueva variedad). Es decir, los actos realizados con fines privados y a título de experimentación no son objeto de autorización previa; y 2) El llamado privilegio del agricultor, quien al usar una semilla protegida puede aprovechar sus frutos sin pago alguno y, utilizar para fines distintos a la comercialización, el material de reproducción (semillas) que obtenga en futuros cultivos. Como lo indicamos antes el Acta de 1991, más cerca del sistema de patentes, pretende recortar este privilegio del agricultor considerándolo como una excepción facultativa que compete regular a cada país en su legislación interna.²⁷

Resulta paradójico, como señala Camila Montesinos, que el derecho fundamental de todo campesino a producir e intercambiar semillas pase a ser un "privilegio" y que el privilegio de los fitomejoradores protegidos de comercializar en forma monopólica los productos de su trabajo pase a convertirse en un "derecho".²⁸ También es preciso anotar que el intercambio de semillas, por ejemplo en los Andes, constituye una fuente permanente de flujos y reflujo que alimentan la diversidad vegetal y enriquecen el patrimonio biológico.

De otro lado, es importante destacar que el sistema UPOV establece ciertos derechos mínimos que los Estados deben conceder; nada impide que las legislaciones internas sean mucho más restrictivas. Por otro lado, el obtentor es libre de vender sus semillas protegidas, u otorgar licencias para que terceros (previo pago de regalías) produzcan y vendan estas semillas.

El gran interrogante que surge es determinar si los países donde no existe una industria de semillas desarrollada, y donde las poblaciones rurales de agricultores son las principales fuentes de mejoramiento varietal (mediante el empleo generacional de conocimientos y técnicas tradicionales), están en condiciones de incorporar un sistema cuyos objetivos implícitos son el fortalecimiento del sector agro-industrial, cuyas consecuencias inmediatas pueden variar desde la homogenización de los cultivos hasta la pérdida de diversidad genética y cuyos requerimientos de orden técnico, financiero, de capacidades humanas, etc. son enormes.²⁹

²⁷ Primera Reunión de Expertos en Obtenciones Vegetales, *Elementos para el desarrollo de una norma andina sobre propiedad intelectual de variedades vegetales y sus procedimientos de obtención*, Junta del Acuerdo de Cartagena, Lima, 25-26 de junio de 1992, p. 9.

²⁸ C. MONTESINOS, "Las Negociaciones Internacionales sobre Recursos Genéticos", Ponencia en el Seminario "Recursos Naturales, Tecnología y Desarrollo", Cuzco y Lima, Perú, 9-13 de noviembre de 1992, p. 10.

²⁹ W. REID hace un minucioso análisis de cómo los agricultores que poseen sistemas agrícolas basados en alta diversidad de variedades, mantienen bajos pero constantes rendimientos. Al trasladarse a un sistema en el cual prima la uniformidad de cultivos y la baja diversidad varietal, la responsabilidad de los rendimientos y productividad pasa al Estado y al sector privado, en forma de insumos agrícolas y eventualmente subsidios, *op. cit.*, p. 11.

A modo de conclusión, en América Latina y el Caribe las circunstancias sociales, económicas y ecológicas exigen políticas agrícolas y legislativas en el campo de los recursos genéticos y semillas, que provean de incentivos para un desarrollo tecnológico distinto al que se ha dado en los países industrializados, en lo que coincidimos también con Reid.

3.- El sistema FAO sobre uso, acceso, conservación y derechos sobre recursos fitogenéticos

El desarrollo de normas y legislaciones nacionales relativas a derechos de propiedad intelectual sobre germoplasma vegetal o variedades vegetales ha evolucionado paralelamente a los esfuerzos dirigidos a regular la recolección, transferencia y conservación de este germoplasma. La FAO, a partir de 1983 comenzó a organizar un Sistema Mundial sobre Recursos Genéticos y en su 22º período de sesiones (Roma, 5-23 de noviembre de 1983) estableció mediante Resolución 8/83 el Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos (el Compromiso) como acuerdo multilateral no vinculante dirigido principalmente a asegurar la prospección, recolección, conservación, utilización y disponibilidad de recursos fitogenéticos para mejoramiento (en especial de variedades con importancia económica y social). El Compromiso no hace mención expresa a los "obtentores de nuevas variedades vegetales" ni a sus derechos y —a julio de 1991— había sido suscrito por 102 países.

Las variedades obtenidas o actualmente cultivadas son, según el artículo 2 (1) del Compromiso, recursos fitogenéticos y por ende deben considerarse de pleno derecho en el ámbito de dicho acuerdo internacional.³⁰ Como sector de las Naciones Unidas preocupado por el desarrollo agrario era previsible que la FAO fuera objeto de críticas respecto de la compatibilidad del sistema propuesto en el Compromiso y el sistema UPOV en la medida que ambos, cada uno a su manera, regulan sobre derechos de propiedad de los recursos genéticos. Algunas influyentes instituciones, como la American Seed Trade Association, reclamaron que el Compromiso atentaba contra el corazón del libre comercio y los derechos de propiedad intelectual.³¹

Los argumentos principales de los defensores del derecho de propiedad industrial señalaban que al considerarse como "herencia común de la humanidad" y por ende de libre acceso (artículo 1 del Compromiso) tanto a recursos fitogenéticos en su estado silvestre como a variedades mejoradas, se estaba eliminando una clara distinción entre ambas formas de germoplasma. Basaban su posición en el hecho que el germoplasma silvestre no tiene un valor económico sino hasta que se le descubre alguna propiedad útil luego de una importante inversión en tiempo y dinero. El argumento jurídico precisaba que el Compromiso era incompatible con las prácticas legales y normas sobre protección a la propiedad intelectual en muchos de los países desarrollados.

³⁰ I. SEGURA RODA, "La Convención Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. ¿Un obstáculo para la aplicación del Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos auspiciado por la FAO?", *Ambiente y Recursos Naturales*, Buenos Aires, 1987, vol. IV, Nº 1, p. 62.

³¹ American Seed Trade Association, "Position Paper of the American Seed Trade Association on FAO Undertaking on Plant Genetic Resources", Washington, DC, mayo de 1984, p. I.

Herencia común de la humanidad y libre acceso en el Compromiso de la FAO

La Exposición de Motivos del Compromiso indica que los recursos fitogenéticos por constituir una herencia de la humanidad, deben estar libremente disponibles para su utilización en beneficio de las generaciones presentes y futuras. El Art.1 señala que la disponibilidad de los recursos fitogenéticos no debe estar restringida, añadiendo el Art. 5 que debe procurarse (por Gobiernos e instituciones que controlen recursos fitogenéticos) una política que permita el acceso y autorice la exportación de los recursos fitogenéticos. Finalmente, el Art.7 (a) consagra el principio del intercambio sin restricciones de los recursos fitogenéticos, incluyendo las variedades vegetales mejoradas. La idea era crear bancos genéticos enlazados por un sistema global que aseguren la conservación, mantenimiento y disponibilidad de estos recursos para toda la humanidad.

Como resulta fácil de imaginar, el contenido del Compromiso —si bien no vincula jurídicamente a los países firmantes entre los cuales están varios de los países miembros del sistema UPOV— se convirtió en uno de los elementos más invocados para contrarrestar las interpretaciones restrictivas de los países desarrollados en lo que se refiere al intercambio de semillas.

Como consecuencia de estos debates se aprobó la Resolución 4/89 FAO del 29 de noviembre de 1989 en la cual se acuerda una interpretación concertada del Compromiso, la misma que reconoce que los derechos del obtentor, tal como se definen en el Convenio UPOV, no son incompatibles con el Compromiso Internacional. Esta misma interpretación concertada del Compromiso, especifica que el término "libre acceso" no debe entenderse como acceso gratuito.

Otra Resolución de FAO, la 5/89 de la misma fecha, complementó la Resolución 4/89, y definió los derechos del agricultor como "los que provienen de la contribución pasada, presente y futura de los agricultores a la conservación, mejora y disponibilidad de los recursos fitogenéticos, particularmente en los centros de origen de la diversidad..." y "...se confieren a la comunidad internacional, como depositaria para las generaciones presentes y futuras de agricultores con el fin de asegurar que se beneficien plenamente y continúen contribuyendo y velen por el cumplimiento de los objetivos generales de los compromisos". La propuesta de la FAO supone la existencia de recursos financieros; de allí la creación en 1988 del Fondo Internacional para los Recursos Fitogenéticos, como mecanismo para garantizar que, especialmente los agricultores tradicionales, se beneficien del intercambio internacional de recursos fitogenéticos.

Brendan Tobin apunta que esta última Resolución 5/89 resulta de la preocupación de los países en desarrollo ante la posibilidad que cientos de años de mejoramiento y selección en base a técnicas tradicionales, así como la creación de miles de variedades nativas, sean consideradas simplemente como parte del proceso natural de evolución, no sujeto a ninguna forma de compensación.³² En efecto, como puede apreciarse, la FAO propone una solución armónica al problema de la guerra de las semillas, la que en nuestro concepto es la que mejor garantizaría el desarrollo sustentable de la agricultura y de la biotecnología.

³² B. TOBIN, "El problema del acceso y de los derechos de propiedad intelectual sobre la diversidad biológica", Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, ponencia presentada en el V Seminario Permanente de Investigación Agrícola, 24-27 de agosto de 1993, Arequipa, Perú.

4.- Derechos de propiedad intelectual en el Convenio sobre la diversidad biológica

El Convenio sobre la diversidad biológica, firmado en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 por más de 155 países, tiene gran importancia, entre muchos otros propósitos, para el desarrollo de dos principios contenidos en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: el Principio 7 sobre las responsabilidades comunes pero diferenciadas de los Estados en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible y el Principio 22 sobre la participación de las poblaciones indígenas y las comunidades locales en dicho esfuerzo.³³ En efecto, el Art.1 establece como objetivo central del Convenio "la conservación de la diversidad biológica, la utilización sustentable de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada."³⁴

A nuestro entender, el principio de justicia y equidad en las relaciones entre las partes -sean Estados o personas de la sociedad civil- está claramente establecido en este primer artículo y es suficiente como para que los protocolos y las leyes nacionales o regionales que sigan al Convenio establezcan mecanismos y procedimientos apropiados para la mutua protección legal de los derechos de propiedad sobre la biodiversidad que, a su vez, aseguren su conservación. ¿Cuáles son esos "derechos" sobre los recursos biológicos y tecnologías a los que alude concretamente el Art. 1? Evidentemente, se está refiriendo a derechos de uso, acceso, distintas modalidades de la propiedad intelectual y beneficios derivados del aprovechamiento y conservación de los recursos genéticos, según quiénes sean los titulares de lo mismos: los Estados, las empresas, personas físicas, las comunidades indígenas y de campesinos, entre otros.

Si bien el cómo lograr estos objetivos y fórmulas de asociación entre el capital (económico y genético), la tecnología (moderna y tradicional) y el trabajo (científico y de recolección) resulta un reto a la imaginación y el pragmatismo, el Convenio mismo contiene artículos y expresiones ambiguos que muy probablemente generen entrampamientos sobre

³³ Los textos son: Principio 7: "Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger, y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y recursos financieros de que disponen". Principio 22: "Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible". Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, documento A/CONF. 151/26, vol. I, 12 de agosto de 1992.

³⁴ Convención sobre la diversidad biológica, Río de Janeiro, 5 de mayo de 1992, Artículo 1.

sus alcances a partir de un debate interpretativo que ya comenzó³⁵. Es un hecho que el Convenio vincula, directa e indirectamente, el uso sustentable de la biodiversidad con los derechos de propiedad intelectual, especialmente en los Arts. 15, 16 y 19 que tratan, respectivamente, el acceso a los recursos genéticos, el acceso a la tecnología y su transferencia y la gestión de la biotecnología y la distribución de sus beneficios.

En este contexto y para comprender las implicancias de un Convenio que incorpora conjuntamente con el tratamiento de técnicas y conocimientos tradicionales nuevos principios sobre derechos de propiedad intelectual, resulta fundamental interpretar y establecer los alcances de los artículos antes señalados y que, por razones de espacio, reproducimos sólo en sus partes pertinentes, a saber:

Art.15 (7): Cada Parte Contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, de conformidad con los Arts. 16 y 19 y, cuando sea necesario, por conducto del mecanismo financiero previsto en los Arts. 20 y 21, para compartir en forma justa y equitativa los resultados de las actividades de investigación y desarrollo y los beneficios derivados de la utilización comercial y de otra índole de los recursos genéticos con la Parte Contratante que aporta esos recursos. Esa participación se llevará a cabo en condiciones mutuamente acordadas.

Artículo 16 (3): Cada Parte Contratante tomará medidas legislativas, administrativas o de política, según proceda, con objeto de que se asegure a las Partes Contratantes, en particular las que son países en desarrollo, que aportan recursos genéticos, el acceso a la tecnología que utilice ese material y la transferencia de esa tecnología, en condiciones mutuamente acordadas, incluida la tecnología protegida por patentes y otros derechos de propiedad intelectual... y con arreglo al derecho internacional y en armonía con los párrafos 4 y 5 del presente artículo.

Artículo 16 (5): Las Partes Contratantes, reconociendo que las patentes y otros derechos de propiedad intelectual pueden influir en la aplicación del presente Convenio, cooperarán a este respecto de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional para velar por que esos derechos apoyen y no se opongan a los objetivos del presente Convenio.

Artículo 19 (2): Cada parte Contratante adoptará todas las medidas practicables para promover e impulsar en condiciones justas y equitativas el acceso prioritario de las Partes

³⁵ En respuesta a las preocupaciones del sector industrial estadounidense en el campo de la biotecnología y farmacéutico, el Gobierno del Presidente William Clinton presentó el 5 de junio de 1993 al suscribir el Convenio, una declaración interpretativa especialmente referida a los derechos de propiedad intelectual, transferencia de tecnología y otros conceptos como el de "fair and most favourable terms". La intención de los EE.UU. es reafirmar la posición que sostuvo en las negociaciones respecto a no comprometerse a afectar en lo más mínimo el sistema de derechos de propiedad intelectual actualmente en vigor. Ello explica también el por qué de las presiones a los países de la región de que nuestros sistemas jurídicos incorporen las patentes sobre formas de vida.

Contratantes, en particular en los países en desarrollo, a los resultados y beneficios derivados de las biotecnologías basadas en recursos genéticos aportados por esas Partes Contratantes. Dicho acceso se concederá conforme a condiciones determinadas por mutuo acuerdo.

Es evidente que el Convenio no soluciona ni asegura que los países en desarrollo, las comunidades indígenas, los agricultores y obtentores tradicionales en su conjunto, recibirán una justa retribución por el uso y explotación comercial de sus recursos biológicos. La posibilidad y necesidad de dictar legislaciones internas acordes con los objetivos del Convenio está nominalmente en manos de cada Estado pero, en realidad, son las reglas internacionales las que finalmente priman en un mundo integrado por el comercio y la tecnología. De allí que en el GATT y en normas como las que hoy se discute en el Acuerdo de Cartagena las decisiones pueden ir a contrapelo de las proposiciones generales del Convenio.

No hay sustentabilidad en el desarrollo de la biotecnología sin conservación de la biodiversidad y sin reciprocidad. Esta última significa la co-participación de los tenedores de los recursos genéticos y de los recursos tecnológicos y financieros en los beneficios resultantes. Cada país o región habrá de precisar las formas de asociación entre el capital, la tecnología y el trabajo vinculadas tan singularmente al mundo de los recursos genéticos como indicamos líneas arriba. Sin embargo, no es recomendable para la sustentabilidad de los recursos genéticos que las nuevas fórmulas de asociación en participación o los nuevos consorcios se den sólo en el ámbito de las relaciones bilaterales y cuando manifiestamente los países en desarrollo recién comienzan a advertir la necesidad de una estrategia nacional. Resulta importante contar con marcos referenciales a nivel regional o global que fijen criterios comunes respecto, por ejemplo, a cómo incorporar los derechos inherentes al conocimiento fitogenético tradicional que actualmente se pretende considerar como provenientes de la ocurrencia natural de fenómenos biológicos, no susceptibles por tanto de protección jurídica.

En efecto, el artículo 8 (j) del Convenio incorpora expresamente a las comunidades indígenas y locales³⁶ en el proceso y los mecanismos de conservación de los recursos biológicos. La norma señala que "con arreglo a su legislación nacional (cada Parte) respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente".

Sobre este punto, Gray es muy claro al señalar que no se trata necesariamente de un problema de compensación económica a estos grupos sociales tradicionales, sino que man-

³⁶ Debe entenderse por comunidad indígena tradicional o local según el convenio 169 de la OIT a grupos sociales cuyas condiciones de vida, cultura, espacio geográfico que habitan y economía los distinguen de los demás sectores de la sociedad y que se han mantenido inalterados a través de las generaciones.

tengan el control sobre sus conocimientos y prácticas para sobrevivir como comunidades³⁷.

Las comunidades tradicionales no se oponen a que sus conocimientos o descubrimientos beneficien al resto de la humanidad; muchas de sus contribuciones como el tabaco, la papa, la quinina, el curare, etc. forman parte de la vida de casi todos los habitantes del planeta. Pero es deber reconocer su contribución al bienestar general del mundo y asegurar se diseñe un sistema legal que efectivamente proteja su valiosa herencia cultural³⁸.

No existe evidencia que garantice que un sistema de protección como el de patentes, secretos comerciales o el de la concesión de derechos de obtención de variedades vegetales tal cual, responda a las reales exigencias y necesidades de estos grupos. Más aún, se mantiene el problema de cómo los Estados nacionales regulan el acceso a sus recursos biológicos, sin perjuicio de los derechos de los grupos antes mencionados y dentro de los alcances y objetivos que propugna el Convenio.

Sin embargo, la tentación de extremar las posiciones en el debate de la propiedad de los recursos genéticos podría distraernos de una tarea que los abogados no podemos dejar de asumir: la de proponer modalidades de protección de derechos de propiedad que tome en cuenta las características particulares de los poseedores de los recursos genéticos considerando que el Convenio ha puesto en un mismo plano el acceso a la biodiversidad con el acceso a la biotecnología. Hay ya esfuerzos en esta dirección que resulta útil evaluar y continuar con participación activa de representantes de los países de origen de los recursos biológicos.³⁹ Por ejemplo, varias instituciones privadas, entre las que se encuentra la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, sugieren impulsar una legislación marco que promueva la adopción por los países de la región de contratos-tipo de acceso tanto para los recursos biológicos como para conocimientos tradicionales y perfeccionar o crear los mecanismos de permisos de prospección y certificados de origen para garantizar que el uso del material genético o del conocimiento para el producto o procedimiento, se efectúe previa autorización y con la participación del proveedor del conocimiento o del país de origen del recurso.⁴⁰

Uno de los problemas a resolver en estos casos es el de la condición de bien común ("patrimonio de la Nación") que tienen los recursos biológicos en casi todas las legislaciones nacionales de América Latina y el Caribe lo que obliga a la intervención del Estado como garante de cualquier acuerdo que signifique la entrega de material genético. Actualmente existe gran informalidad en el acceso a los recursos biológicos produciéndose situaciones

³⁷ A. GRAY, "Between the Spice of Life and the Melting Pot: Biodiversity Conservation and its Impact on Indigenous Peoples", International Work Group for Indigenous Affairs, IWGIA, Document 70, Copenhagen, agosto de 1991, p. 53.

³⁸ *Idem*.

³⁹ La más reciente contribución es el libro *Biodiversity Prospecting* del World Resources Institute (Baltimore, 1993) que realmente constituye lectura obligatoria para los interesados en diseñar propuestas alternativas y prácticas que aseguren la vigencia del Convenio sobre la diversidad biológica.

⁴⁰ Esto resulta perfectamente acorde con lo que señala el artículo 15 del Convenio que reconoce el derecho soberano de las Partes Contratantes sobre sus recursos naturales y, por ende, la facultad de regular el acceso a sus recursos genéticos.

en las que el Estado –incluso dentro de las áreas naturales protegidas bajo su administración– desconoce la existencia de relaciones entre recolectores de material genético e instituciones del extranjero que incluso pactan el pago de regalías en la eventualidad de obtenerse productos biotecnológicos.

En este contexto, resulta por demás discutible que, como se verá en el siguiente punto, los países andinos legislen sobre derechos de propiedad de los recursos fitogenéticos sin, previamente, haber desarrollado criterios comunes respecto del acceso, sea a nivel del propio Acuerdo como en sus propias legislaciones nacionales.

5.- Proyecto de Decisión sobre protección de los derechos del obtentor en el Acuerdo de Cartagena

En la actualidad, y tal como lo establece la Decisión 313 del Acuerdo de Cartagena del 6 de febrero de 1992, en su Primera y Segunda Disposición Transitoria, los países miembros del Acuerdo deben adoptar alguna modalidad de protección subregional para variedades vegetales y sus procedimientos de obtención, así como para los “demás aspectos de la biotecnología, incluidos los microorganismos y procedimientos para su obtención”.⁴¹

El Proyecto de Decisión denominado Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales (el Proyecto) es básicamente un documento similar al Convenio UPOV en su versión aún no vigente del Acta de 1991 aunque con provisiones más “patentistas”, especialmente por sugerencia de Venezuela y Colombia. Ambos países proponen variar el objeto original del Proyecto para que, en vez de “reconocer y garantizar un derecho al obtentor de nuevas variedades vegetales mediante el otorgamiento de un certificado de protección” se establezca que “las variedades vegetales podrán ser objeto de protección a través de patentes de invención conforme a la Decisión 313 o de certificado de protección varietal...” (Art.1).

Algunos comentarios puntuales son suficientes para caracterizar el Proyecto, a saber:

Derechos de propiedad sólo para variedades vegetales científicamente creadas

El Proyecto en su Art. 4 circunscribe su ámbito de aplicación a quienes hayan creado nuevas variedades “mediante la aplicación de conocimientos científicos al mejoramiento heredable de plantas”. Este criterio, ausente en el Convenio UPOV del cual se deriva, excluye del ámbito de protección a quienes mejoren variedades vegetales utilizando técnicas o conocimientos o técnicas tradicionales, es decir, a los propios agricultores y fitomejoradores andinos. Si existe alguna “ventaja comparativa” que lleve a los países andinos (todos ellos también amazónicos) a contar con un sistema de protección de derechos de pro-

⁴¹ La Decisión 313 estableció un plazo (30 de junio de 1993) para aprobar una norma comunitaria. Hasta que ello no ocurra los países miembros no otorgarán patente de invención para dichos productos y procesos. Conforme a la legislación del Pacto Andino las Decisiones que se adopten, a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, con sede en Lima, Perú, entran en vigor en los cinco países miembros integrándose a sus respectivas legislaciones nacionales.

iedad es, precisamente, la existencia de poblaciones indígenas y ecosistemas altamente diversos cuyos aportes milenarios a la agricultura mundial siempre fueron incondicionales. Estaríamos, como bien dice Vanda Shiva, convirtiendo “el conocimiento tradicional en desconocimiento y la inversión no-comercial en no-inversión”.⁴²

El Art. 7 del Proyecto establece los requisitos que la variedad tendrá que alcanzar para ser susceptible de inscripción en el registro oficial: novedad, distinguibilidad, homogeneidad y estabilidad. Adecuarse a estas condiciones no sólo se logra mediante técnicas desarrolladas científicamente por cuanto los agricultores han logrado adecuarse a estos criterios desde hace siglos. El Convenio UPOV (Acta de 1991) no distingue entre creaciones “científicas” y aquellas obtenidas por otros medios (Arts. 5(1) y 5(2)). Consecuentemente, bajo el sistema UPOV, las variedades tradicionalmente obtenidas si son registrables.

Invención, descubrimiento y variedad vegetal protegible

El Proyecto de Decisión excluye de protección a quienes “descubran” una nueva variedad, según el mismo Art. 4, lo cual en el sistema UPOV es perfectamente permisible. La definición de obtentor en el Convenio UPOV incluye a la persona que crea o descubre y pone a punto, lista para su uso, una variedad vegetal. Esto significa que el descubrimiento de una variedad desconocida es protegible en los países desarrollados miembros de UPOV, no así en los países andino-amazónicos.

Si tomamos en consideración que estos países poseen algunos de los ecosistemas más ricos del planeta, podría cuestionarse por qué no se permite que los habitantes de estos países puedan (de ser aprobado un sistema como el propuesto) acceder a registrar descubrimientos, más aún si se provee de una legislación interna que en concordancia con el Convenio sobre la diversidad biológica regule el acceso a los recursos biológicos, y por ende controle las actividades de prospección y recolección de origen foráneo. En la práctica las variedades esencialmente derivadas de una variedad tradicionalmente desarrollada, tal como las define el Proyecto en su Art. 3, serían objeto de protección mientras que la variedad tradicional de la cual la primera fue obtenida, estaría fuera del ámbito del derecho.⁴³

La exención del obtentor

El Art. 25 del Proyecto mantiene la “exención del obtentor” como mecanismo para acceder al material protegido como fuente de variación inicial. Sin embargo, si consideramos que las labores de fitomejoramiento mediante técnicas científicas en un futuro cercano

⁴² V. SHIVA, texto de un discurso en el seminario internacional sobre el Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, junio de 1993).

⁴³ B. TOBIN, *op. cit.*, p. 17.

continuará realizándose en países con capacidad tecnológica (*ex situ*), esta disposición debe ir acompañada de normas de compromiso para crear en el ámbito andino centros de conservación *in situ* donde las variedades vegetales protegidas estén al alcance de los fitomejoradores de la región, en armonía con las normas del Convenio sobre la diversidad biológica relativa a compartir los beneficios derivados del uso de recursos biológicos con los países de origen.

6. A modo de conclusión

En verdad, la situación de los países en desarrollo y especialmente los andino-amazónicos es crítica frente a esta suerte de encrucijada política que resulta de sus relaciones bilaterales —y como región— con los Estados Unidos de América. En Perú, sede del Acuerdo de Cartagena, los funcionarios involucrados admiten que la presión política estadounidense para la aceptación del sistema de patentes, la adhesión al Convenio de París y la aprobación de derechos de propiedad sobre las obtenciones vegetales son verdaderamente intensas y no guardan proporción con el interés que también debería existir por promover programas de conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

Nuevamente estamos ante una fragmentación de la realidad que nos lleva, casi por inercia, a separar la conservación del desarrollo. Por ello es que debemos trabajar por tender los puentes y facilitar un encuentro entre las posiciones que siempre nos separan del desarrollo sustentable. La cultura de la que somos herederos no es sólo andina y amazónica y no es sólo occidental. Una visión occidentalista del desarrollo es tan ilusa como el mito de la visión indigenista: la diversidad cultural, socioeconómica y política obliga a respetar las particularidades culturales de un país y de una región sustentadas en su medio ambiente pero, también, a integrar los conocimientos y aportes de las otras civilizaciones que comparten el mismo espacio, un planeta que se integra cada vez más en la búsqueda de un lenguaje común que finalmente no será sino la expresión de lo acumulado a través de siglos en la estructura profunda del pensamiento humano.

La Agenda 21: América Latina y el Caribe

por Guillermo J. Cano*

I. La Agenda 21 y sus circunstancias

a. Adopción de la Agenda 21

1. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) se reunió en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, y por su resolución 1 (artículo 2)¹ aprobó el Programa 21 (ahora conocido como Agenda 21), recomendando a la Asamblea General que hiciese lo mismo en su siguiente sesión, lo que así ocurrió: ésta dictó la resolución 47/190 (22 de diciembre de 1992) que (artículo 2) hizo suyo el Programa 21, instó (artículo 4) a los gobiernos, organizaciones y programas del sistema de las Naciones Unidas, así como a otras organizaciones intergubernamentales (OEA, BID, etc) y no gubernamentales a que "adopten las medidas necesarias para cumplimentar eficazmente ... el Programa 21"; e incluyó (artículo 7) en la agenda de todas las futuras sesiones de la Asamblea el tema "aplicación de las decisiones y recomendaciones de CNUMAD", con lo que aseguró la revisión permanente de los resultados de su aplicación. Además convocó (artículo 8) "a más tardar para 1997, a una sesión extraordinaria para realizar un examen y evaluación globales del Programa 21".

b. Naturaleza jurídica de la Agenda 21

2. La Agenda 21 no es propiamente una convención en los términos del Tratado de Viena: es un compromiso político de los 179 países que participaron en CNUMAD, que tiene un enorme peso moral, pero no obliga jurídicamente a los gobiernos. Es "soft law".

* Fundador de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; versión preliminar (12 de agosto de 1992), doc A/CONF. 151/26 (vol. I) que contiene los ocho primeros capítulos de la Agenda 21. El vol. II contiene los capítulos 9 a 22 y el vol. III los capítulos 23 a 40. El vol. IV resume las deliberaciones y las declaraciones de apertura y clausura y el vol. V las declaraciones formuladas durante la Conferencia y la Resolución aprobatoria del Informe.

Peter Sand lo explica lúcidamente². Algunos países la adoptaron por actos de legislación interna³.

c. Participación popular en el proceso de adopción de la Agenda 21

3. Warren H. Lindner, ex secretario administrativo de la Comisión Brundtland y director del Centro para Nuestro Futuro Común (Ginebra) ha sido y continúa siendo el brazo ejecutor de la recomendación de dicha Comisión de dar participación al público a través de las instituciones no gubernamentales, en todo el proceso vinculado a la CNUMAD. El referido Centro continúa actuando, y ha editado una versión para divulgación de la Agenda 21⁴. Al prologarla Lindner destaca la participación del sector privado en la redacción de la Agenda 21 a través de sus intervenciones en el Comité Preparatorio de la CNUMAD y en los foros públicos que el mismo Lindner organizó a través del Centro mencionado, diciendo que esas intervenciones constituyeron el primer experimento internacional para democratizar las decisiones políticas intergubernamentales y configuraron un gran paso hacia la democracia global.

Esta afirmación merece dos reflexiones: Primera. La participación popular en la redacción de la Agenda 21 no tuvo toda la influencia que Lindner le atribuye, porque varios gobiernos la resistían: en México, al elaborarse la Declaración de Tlatelolco en la reunión continental (latinoamericana y caribeña preparatoria de la CNUMAD), y en la CNUMAD en Río de Janeiro, las ONG fueron mantenidas a distancia por decisión de los gobiernos anfitriones. En donde las ONG que tenían dinero para viajar actuaron fue en las reuniones del Comité Preparatorio. Las ONG pobres (del Sud) ni siquiera pudieron asistir. Los foros públicos que Lindner organizó -participé en dos- fueron multitudinarios, pero la repercusión efectiva sobre los gobiernos anfitriones fue escasa porque las representaciones gubernamentales en esos foros fueron de bajo rango institucional.

La segunda reflexión es que la participación popular directa enfrenta al sistema representativo de gobierno. La Constitución argentina que adopta este último, expresamente, y reflejando agudos problemas de su historia, dice (artículo 22) que "el pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda ... reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste comete delito de sedición". En el proceso preparatorio de la CNUMAD hubo excesos y desbordes de parte de algunos sectores no gubernamentales, tanto en Las Leñas como en París (diciembre de 1991, Agenda Ya Wananchi)⁵.

² Véase P. SAND, *The effectiveness of international environmental agreements*, ed. UNCED, Cambridge, 1992, p. 18.

³ Argentina: su gobierno nacional lo hizo al firmar el Pacto Federal Ambiental con los gobiernos de sus provincias. Cuando el Congreso dicte la ley aprobatoria, la Agenda 21 devendrá legislación nacional argentina.

⁴ M. KEATING, *The Earth Summit's Agenda for Change*, Centre for Our Common Future, Ginebra, 1993, p. v.

⁵ Foro internacional de ONG y Movimientos Sociales, *Construyendo el Futuro - Tratados alternativos de Río 92*, Montevideo, 1993.

Creo en la conveniencia de la consulta al público, hecha bajo regímenes legales como el francés, donde las organizaciones no gubernamentales son calificadas en cuanto a su representatividad, y donde lo que se dice en las audiencias públicas no es vinculante, aunque sí obliga al gobierno a explicar la motivación de sus decisiones.

Sobran varios dedos de una mano para contar los gobiernos no democráticos que aún subsisten en el mundo. No creo que la participación de organizaciones no gubernamentales en reuniones y deliberaciones de representantes gubernamentales que adoptan decisiones políticas "democráticas" las decisiones, pues esos representantes gubernamentales son ellos mismos electos democráticamente. El gobierno no es un tercero extraño a su pueblo.

d. La metodología de la Agenda 21

4. En su versión actual, la Agenda 21 ocupa 460 páginas de los documentos de las Naciones Unidas que la reproducen (*op. cit.* en la nota 1). Su sola lectura muestra que se trata de un *collage* armado con productos de múltiples autores con diferente formación profesional, por lo que carece de homogeneidad metodológica y conceptual. La metodología es francamente pobre: para definir 115 áreas de programa -que a su vez dan lugar a 2500 actividades⁶- requiere cumplir para cada una los siguientes pasos: a) definición del área, b) enumeración de las actividades a cumplir, c) definición de objetivos (que debería preceder a la definición de actividades), d) descripción de los medios de ejecución. La forma en que son descritos los programas en la práctica varía de un capítulo a otro y algunos, sencillamente, no identifican áreas de programa. Repetida esa sistemática para 40 capítulos la lectura de las 460 páginas deviene un ejercicio extenuante, inductor de bostezos. Pero, además, propugna un método repetidamente incumplido.

5. El tratamiento dado por la Agenda 21 a algunos temas ha merecido severas críticas: Asit K. Biswas, presidente de la International Society for Ecological Modelling, comentando el capítulo referente al agua dulce, dice que el agua falta en la Agenda⁷ (siendo que este es el capítulo dedicado al agua). Afirma -con razón- que para todos los propósitos prácticos el agua desapareció de la Agenda y de la CNUMAD como tópico de alguna discusión significativa. En relación al agua, una conferencia preparatoria de la CNUMAD tuvo lugar en Dublín en enero de 1992, pero sus recomendaciones no fueron siquiera mencionadas en Río de Janeiro, por una cuestión de animosidades personales. Yo mismo critiqué lo actuado en Dublín⁸ pero también el contenido del capítulo 18 de la Agenda 21, en un documento que distribuí en ocasión de la CNUMAD a nombre de la International Association for Water Law, y que ahora está bajo consideración del Comité de Recursos Naturales de las Naciones Unidas, el que ha requerido al Secretario General de la ONU que prepare un informe al respecto⁹.

⁶ Doc. E/CN.17/1993/12, párr. 14.

⁷ A. K. Biswas, "Water missing from Agenda", *Stockholm Water Front*, n°2, junio de 1993, p. 12.

⁸ International Association for Water Law, *Legal and Institutional aspects related to the role of water in sustainable development - Thoughts addressed to UNCED 92*, Buenos Aires, 1992.

⁹ ONU, Comité de Recursos Naturales. Informe del 1er. período de sesiones (1993).

e. El contenido de la Agenda 21: sus "áreas de programa"

6. Dividida en 4 secciones, la Agenda 21 consta de 40 capítulos y 115 "áreas de programa". El anexo 1 les enumera en detalle.

7. La flaqueza metodológica apuntada *supra* párrafo 4 queda evidenciada por la circunstancia de que la enumeración y agrupación original de temas reproducida en el anexo fue, a poco andar, sustituida por la expuesta en el doc. E/CN.17/1993/2.

II. Los mecanismos institucionales: La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS)

8. Por decisión adoptada por la Asamblea General el 22 de diciembre 1992 (resolución 47/191) ésta pidió (artículo 2) al Consejo Económico y Social que establezca la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS), con la responsabilidad de que examine los progresos realizados en la ejecución del Programa 21 y en consecuencia: a) vigile los progresos en la ejecución del Programa 21 ... en todo el sistema de las Naciones Unidas, mediante el análisis y evaluación de informes de los organismos de la ONU; b) examine los informes de los gobiernos; c) examine los progresos logrados en el cumplimiento de los compromisos enunciados en el Programa 21. El artículo 4 de la misma resolución recomienda la incorporación de los principios de la Declaración de Río de Janeiro en la ejecución del Programa 21.

9. Los países latinoamericanos y del Caribe miembros de la CDS son Antigua y Barbuda, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Uruguay y Venezuela¹⁰.

10. Vinculados a la actividad de la CDS se ha creado la Junta Asesora de Alto Nivel; el Comité Interagencias sobre Desarrollo Sostenible; y como órgano de apoyo administrativo con sede en Nueva York, el Departamento de Política y Coordinación del Desarrollo Sostenible (véase el capítulo 38, párrafo 38.16 a 38.19 de la Agenda 21).

11. El Fondo Mundial para el Medio Ambiente Global (GEF) funciona en Washington en el Banco Mundial, y tiene responsabilidades financieras relativas a la Agenda 21. Comparten su administración el Banco, el PNUD y el PNUMA.

III. Papel del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, en el cumplimiento de la Agenda 21

12. El PNUMA, con sede principal en Nairobi, tiene su Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PNUMA/ORPALC) en México, y le dedicamos este Capítulo porque a

¹⁰ Ver doc. E/CN. 17/ 1993/1.

éste atañe, entre las diversas agencias del sistema de las Naciones Unidas, el papel protagónico en la ejecución en América Latina y el Caribe de la Agenda 21. Véase el capítulo 38 (párr. 38.1 a 38.23) de ésta. El doc. E/CN.17/1993/14 (1 de junio de 1993) contiene los planes del PNUMA al respecto, adoptados por su Consejo de Administración en su sesión del 10 al 21 de mayo 1993.

13. En su sesión de mayo 1993 el Consejo de Administración del PNUMA asignó prioridad a algunos temas y agregó otros.

14. El Consejo del PNUMA, en consecuencia y consolidando y resumiendo todas sus decisiones sobre el tema, tiene asumidas como tareas prioritarias las siguientes, que constituyen actualmente el programa de sus actividades.

- A. Fortalecimiento de la función catalítica del PNUMA dentro de todo el sistema de agencias de la ONU (por ejemplo en materia de alertas anticipadas, emergencias ambientales, aplicación del derecho ambiental internacional, evaluación del impacto ambiental, etc).
- B. Promoción de la cooperación internacional y recomendación de políticas al respecto.
- C. Desarrollo y fomento de técnicas para la contabilización de los recursos naturales; y para la economía ambiental.
- D. Percepción del medio ambiente y su evaluación, para el sistema de vigilancia mundial, en coordinación con institutos de investigación privados, científicos y no gubernamentales.
- E. Coordinación y fomento de la investigación científica requeridas para la adopción de decisiones (ver también Agenda 21, capítulo 35).
- F. Intercambio de información y capacitación sobre tecnologías ecológicamente racionales, incluidos los aspectos jurídicos.
- G. Difusión de información y datos, a los gobiernos y a las agencias del sistema de las Naciones Unidas.
- H. Logro de mayor sensibilización y acción por el público en general, las ONG y las instituciones intergubernamentales, respecto de la problemática ambiental.
- I. Desarrollo del derecho internacional ambiental; coordinación de las secretarías de diferentes convenciones. Asistencia a los gobiernos en materia de legislación ambiental nacional, en cooperación con el Programa Capacidad 21 del PNUD.
- J. Promoción del uso más amplio de la evaluación del impacto ambiental, incluso por otras agencias del sistema de las NU, apoyándose en la Comisión sobre Desarrollo Sostenible.
- K. Promoción de la cooperación ambiental regional y subregional.
- L. Suministro de asesoramiento técnico, jurídico e institucional a los gobiernos que lo pidan para el fortalecimiento de sus marcos jurídicos e institucionales nacionales.
- M. Apoyo a los gobiernos y organismos de desarrollo para la incorporación de los aspectos ambientales a sus políticas.
- N. Apoyo a las actividades de evaluación y asistencia en las emergencias ambientales, a través de un centro *ad hoc* interagencias.

- N. Aumento del conocimiento técnico y los recursos financieros del PNUMA, incluyendo el fortalecimiento de sus oficinas regionales¹¹.
- O. Protección de la atmósfera (Agenda 21, capítulo 9).
- P. Lucha contra la deforestación (Agenda 21, capítulo 11).
- Q. Lucha contra la desertificación y la sequía (Agenda 21, capítulo 12).
- R. Protección de océanos y mares (Agenda 21, capítulo 17).
- S. Protección cualitativa del agua dulce (Agenda 21, capítulo 18).
- T. Gestión ecológicamente racional de productos químicos tóxicos (Agenda 21, capítulo 19).
- U. Transferencia de tecnología ecológicamente racional (Agenda 21, capítulo 34).
- V. Apoyo a las organizaciones representativas de mujeres, niños, jóvenes, aborígenes, etc.
- W. Fortalecimiento del Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y participación en su administración.
- X. Cooperación con la CDS en la vigilancia del proceso de aplicación de la Agenda 21.

IV. Ambito geográfico alcanzado por el presente análisis

15. El Principio 11 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo¹² dice que las leyes, objetivos de ordenación y prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países "pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países".

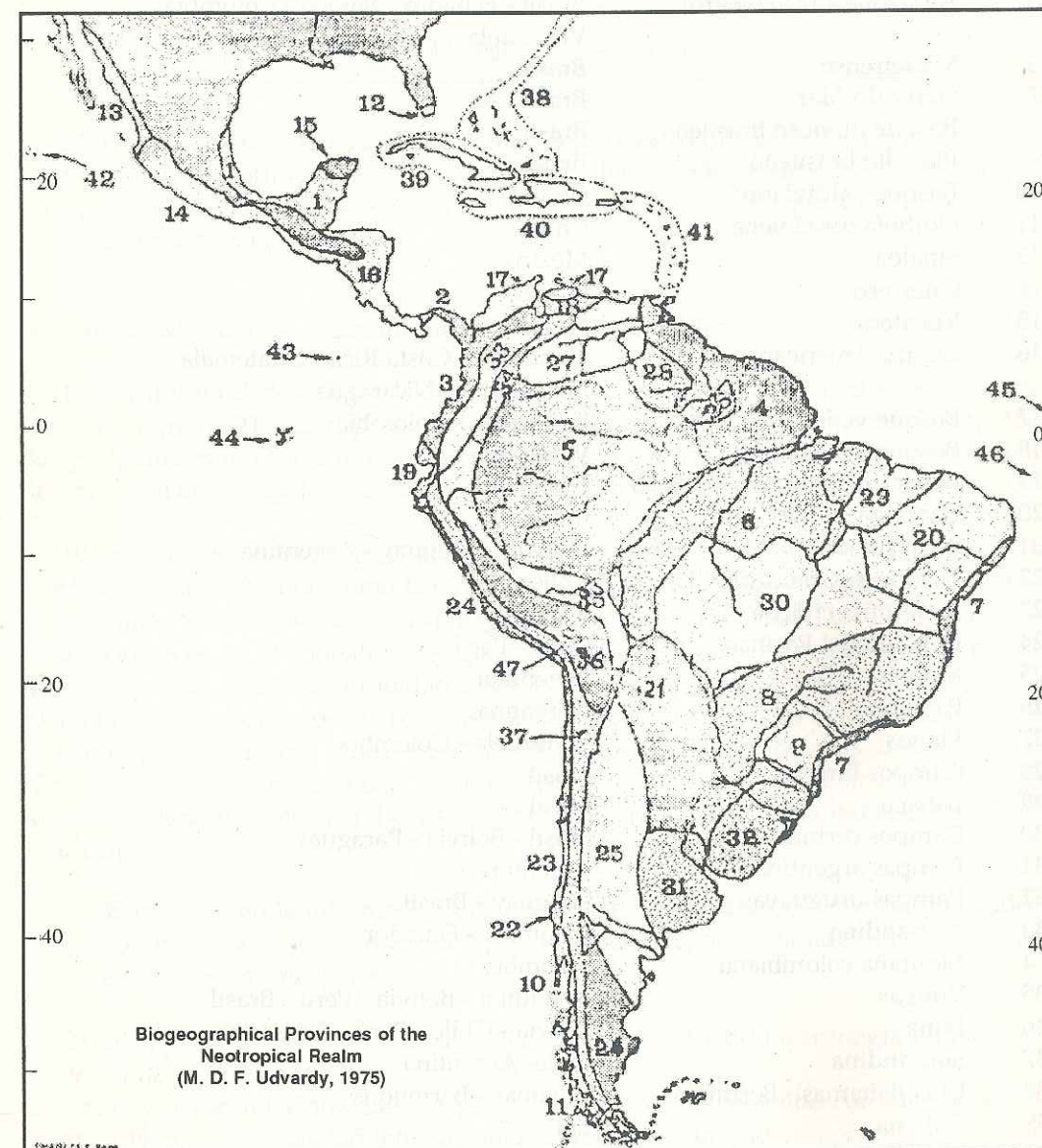
Esta afirmación significa que en la vasta región geográfica cubierta por este análisis, existente entre los 32°N y 55°S de latitud, a lo largo de casi 9000 kms, no se pueden usar criterios uniformes para decidir las estrategias de aplicación de la Agenda 21. El párr. 1.6 de la Agenda 21 apunta también la existencia de "diferentes situaciones, capacidades y prioridades".

16. UNESCO y la UICN adoptaron la clasificación del Mundo en provincias biogeográficas hecha por Miklos Udvardy¹³. Este divide el planeta en 8 reinos y a éstos en 227 provincias biogeográficas. América Latina y el Caribe están en el reino neotropical con excepción del archipiélago de Tierra del Fuego que pertenece al reino antártico. El mapa de la página siguiente, tomado de la *op. cit.* de Udvardy, muestra la región de la que nos estamos ocupando, y su división en provincias biogeográficas. Esta ha sido hecha en base a la flora y la fauna predominantes en cada provincia. La siguiente es la nómina de dichas provincias, con indicación del país o países donde se extiende cada provincia:

¹¹ Doc. E/CN.17/1993/1.

¹² Doc. A/CONF.151/26, p. 9.

¹³ M. UDVARDY, *A classification of the biogeographical provinces of the World*, Occasional paper n°18, IUCN, Morges, 1975, y "A biogeographical classification system for terrestrial environment", *Proceedings of the IIIrd. World Congress on National Parks*, Smithsonian Institute Press, Washington, DC, 1984. Véase también G. J. Cano, *Sistemas orgánicos de unidades de conservación de la biodiversidad nacionales e internacionales*, documento presentado a un Simposio reunido en São Paulo, Brasil, Fundación Memorial para América Latina (marzo de 1992).



N° en el mapa	Provincia biogeográfica	País(es) donde está cada provincia
REINO NEOTROPICAL		
1	Campechana	México
2	Panameña	Panamá
3	Costanera colombiana	Colombia
4	Guayanesa	Brasil - Guyana - Suriname
5	Amazónica (Río Negro)	Brasil - Ecuador - Bolivia - Colombia
		Venezuela
6	Madeirense	Brasil
7	Sierra do Mar	Brasil
8	Bosque lluvioso brasileño	Brasil
9	Planalto brasileño	Brasil
10	Bosque valdiviano	Chile
11	Nothofagus chilena	Chile
13	Sinaloa	México
14	Guerrero	México
15	Yucateca	México
16	Centro Americana	Honduras - Costa Rica - Guatemala
		El Salvador - Nicaragua
17	Bosque venezolano seco	Venezuela - Colombia
18	Bosque venezolano	Venezuela
19	Bosque ecuatoriano deciduo	Ecuador
20	Caatinga	Brasil
21	Gran Chaco	Bolivia - Paraguay - Argentina
22	Bosque de araucarias chileno	Chile
23	Esclerófila chilena	Chile
24	Desierto del Pacífico	Chile - Perú
25	Monte	Argentina
26	Patagonia	Argentina
27	Llanos	Venezuela - Colombia
28	Campos limpios	Brasil
29	Babacu	Brasil
30	Campos cerrados	Brasil - Bolivia - Paraguay
31	Pampas argentinas	Argentina
32	Pampas uruguayas	Uruguay - Brasil
33	Nor-andina	Colombia - Ecuador
34	Montaña colombiana	Colombia
35	Yungas	Argentina - Bolivia - Perú - Brasil
36	Puna	Bolivia - Chile - Perú - Argentina
37	Sud-andina	Chile - Argentina
38	Islas Bahamas - Bermudas	Bahamas - Bermudas
39	Cubana	Cuba
40	Islas Grandes Antillas	R. Dominicana - Haití - EE.UU. (Puerto Rico)
		Jamaica
41	Islas Pequeñas Antillas	Gran Bretaña

42	Isla Revillagigedo	México
43	Isla Cocos	Panamá
44	Islas Galápagos	Ecuador
45	Isla Fernando de Noronha	Brasil
46	Isla Trinidad Sud	Brasil
47	Lago Titicaca	Bolivia - Perú

REINO ANTARTICO

Archipiélago de Tierra del Fuego Argentina-Chile

17. La aplicación de la Agenda 21 requerirá pues su adaptación a las peculiaridades físicas, y también institucionales, de las provincias biogeográficas de que se trate. Y cuando una provincia se extienda sobre más de un país será conveniente que los gobiernos implicados concierten su actuación.

V. Responsabilidades de las administraciones municipales

18. El capítulo 28 de la Agenda 21 se titula "Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21". La expresión "locales" comprende tanto a los gobiernos provinciales y estatales (en las federaciones) como a los gobiernos o administraciones municipales, tanto en el caso de los países federales como en el de los unitarios.

19. En el ámbito geográfico abarcado por este estudio existen varias federaciones declaradas y establecidas como tales y algún país que, sin adoptar el título de federación, se encamina a serlo (México, Brasil, Argentina, Venezuela y Colombia). Ninguna de esas federaciones es, institucionalmente, igual a las otras y no disponemos de espacio editorial para ocuparnos en esta oportunidad de ese nivel intermedio de gobierno, que en principio detenta la mayor parte de las responsabilidades gubernamentales en materia ambiental. Los municipios, en uno y otro caso, tienen responsabilidades propias, definidas por la Constitución del respectivo país, aunque crece la tendencia de autorizar a las municipalidades de cierta dimensión a dictarse sus propias reglas, bajo la denominación de "Cartas Municipales".

20. Espigando en la información que presentamos en el anexo, hemos identificado las "áreas de programa" que atribuyen específicamente responsabilidades ambientales a las administraciones municipales.

21. El capítulo 2 (párr. 28.2) de la Agenda 21 ha establecido un cronograma para la acción municipal, como sigue:

- Para 1996, formulación de una Agenda 21 local, previas consultas con sus poblaciones.
- Para 1993, "la comunidad internacional debería haber iniciado un proceso de consultas para aumentar la cooperación entre las autoridades locales".
- Para 1994, incremento de los niveles de cooperación y coordinación para aumentar el intercambio de información y experiencia entre las autoridades locales.

VI. El seguimiento de la Agenda 21 y su filosofía

22. Como lo hice notar en el párr. 1, la Asamblea General de las Naciones Unidas tomó todas las decisiones institucionales necesarias para asegurar un seguimiento permanente de la aplicación de la Agenda 21, tanto por ella misma y el ECOSOC, como por la Comisión para el Desarrollo Sostenible, que ha creado precisamente con ese propósito. Anualmente esos organismos deben producir informes al respecto, y se ha incitado a los gobiernos a hacer lo propio.

23. La filosofía que inspiró a la Agenda 21 se basa en las siguientes premisas:

- a) Necesidad de cooperación entre los gobiernos, y entre éstos y los organismos intergubernamentales, lo que incluye tanto a las Naciones Unidas, como a los organismos regionales (OEA, BID, etc).
- b) Atribución de un papel relevante al sector no gubernamental vis-à-vis los gobiernos y los organismos intergubernamentales en la aplicación de la Agenda 21.
- c) Efectiva integración de la temática ambiental en las políticas y programas de desarrollo, para asegurar su sostenibilidad.
- d) Aumento efectivo de la cooperación técnica y financiera de los países ricos hacia los países pobres, lo que incluye medidas nacionales de auto-contención del desarrollo.
- e) Búsqueda de un efecto multiplicador de las acciones de aplicación de la Agenda 21.

24. Una muestra de cómo puede lograrse dicho efecto multiplicador lo da la nómina de las monografías producidas por los participantes en el Curso Latinoamericano de Capacitación Institucional en Desarrollo Sostenible, que fue dictado en el Centro del mismo nombre, en Buenos Aires, del 3 al 29 de Mayo de 1993 *.

Una condición impuesta a los participantes fue que escribieran una monografía sobre cualquiera de las áreas de programas de la Agenda 21, aplicando los conocimientos adquiridos en el curso.

25. Al tema de la legislación se refieren dos capítulos de la Agenda 21: el 8 y el 3. Sand los analiza con claridad (ver *op. cit.* en nota 2). El capítulo 8 requiere adoptar un efectivo marco legal y regulatorio en el nivel nacional y local, incluyendo el monitoreo nacional del seguimiento legal de instrumentos internacionales.

El capítulo 39 describe los instrumentos y mecanismos legales internacionales necesarios para integrar el medio ambiente y el desarrollo.

VII. Conclusiones

26. De cuanto queda dicho extraemos las siguientes conclusiones:

- 1a. Salvo para los temas atinentes a los bienes comunes de la Humanidad ("commons") los gobiernos nacionales, para aplicar las recomendaciones de la Agenda 21, deberían ha-

* Dicho curso fue co-dirigido por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales y la Asociación de Derecho Ambiental de España y financiado por la Comisión de las Comunidades Económicas Europeas.

cerlo refiriendo sus programas de acción a las áreas biogeográficas enumeradas arriba en el párr. 16; y en el caso de que alguna se extendiese también sobre otro país, sería conveniente que procurase concertar su acción con el gobierno de éste.

2a. Respecto de los municipios existentes en su territorio, en relación a las áreas de programa, los gobiernos deberían estimular, y asistir a los municipios que se lo pidiesen, para el descargo de sus responsabilidades.

3a. Los gobiernos deberían producir y entregar en tiempo oportuno los informes requeridos por la Agenda 21.

4a. El "costo ambiental" debería agregarse a los precios y a las tarifas vinculadas al medio ambiente y al uso de los recursos naturales, de manera que se aplique no sólo el principio "contaminador-pagador" sino también el de "usuario-pagador", y de que se agregue a las cuentas nacionales las amortizaciones vinculadas al uso de los recursos naturales.

Anexo

Areas de programas definidas por la Agenda 21

Capítulo 1 * - Preámbulo (no define programas)

Sección I - Dimensiones sociales y económicas

Capítulo 2 * - Cooperación internacional para acelerar el desarrollo sostenible de los países en desarrollo y políticas internas conexas

Areas de programas

- 2 - A* Fomento del desarrollo sostenible mediante el comercio
- 2 - B Fomento del apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente
- 2 - C Facilitación de recursos financieros suficientes a los países en desarrollo
- 2 - D Estímulo de políticas económicas conducentes al desarrollo sostenible

Capítulo 3 * - Lucha contra la pobreza

- 3 - Capacitación de los pobres para el logro de una subsistencia sostenible. (Este capítulo tiene un único programa, el que se enuncian los siguientes temas:
 - Otorgamiento de poderes a las comunidades
 - Actividades relacionadas con la gestión: datos, información y evaluación
 - Cooperación y coordinación internacionales y regionales

* Los números de los capítulos y de las áreas de programas son los asignados en los documentos de las Naciones Unidas A/CONF.151/26 (vol. I, II y III).

Capítulo 4 - Evolución de las modalidades de consumo

- 4 - A Cuestión de las modalidades insostenibles de producción y consumo
- 4 - B Elaboración de políticas y estrategias nacionales para fomentar la transformación de modalidades de producción y consumo sostenibles

Capítulo 5 - Dinámica demográfica y sostenibilidad

- 5 - A Aumento y difusión de conocimientos sobre relación entre las tendencias y los factores demográficos y el desarrollo sostenible
- 5 - B Formulación de políticas nacionales integradas de medio ambiente y desarrollo, considerando las tendencias y factores demográficos
- 5 - C Ejecución de programas integrados de desarrollo y medio ambiente a nivel local, considerando las tendencias y factores demográficos

Capítulo 6 - Protección y fomento de la salud humana

- 6 - A Satisfacción de las necesidades de atención primaria de la salud, especialmente en zonas rurales
- 6 - B Lucha contra las enfermedades transmisibles
- 6 - C Protección de los grupos vulnerables (recién nacidos, niños, jóvenes, mujeres, indígenas)
- 6 - D Solución del problema de la salubridad urbana
- 6 - E Reducción de los riesgos para la salud derivados de la contaminación y los peligros ambientales

Capítulo 7 - Fomento del desarrollo sostenible de los recursos humanos

- 7 - A Vivienda adecuada para todos
- 7 - B Mejora de la administración de los asentamientos humanos
- 7 - C Promoción de la planificación y la ordenación sostenibles del uso de la tierra
- 7 - D Promoción de la integración de la infraestructura ambiental: agua, saneamiento, avenamiento y gestión de desechos sólidos
- 7 - E Promoción de sistemas sostenibles de energía y transportes en los asentamientos
- 7 - F Planificación y gestión de asentamientos humanos en zonas propensas a desastres
- 7 - G Promoción de actividades sostenibles en la industria de la construcción
- 7 - H Desarrollo de los recursos humanos y aumento de la capacidad para el adelanto de los asentamientos humanos

Capítulo 8 - Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones

- 8 - A Integración del medio ambiente

- 8 - B Establecimiento de un marco jurídico y reglamentario eficaz
- 8 - C Uso eficaz de instrumentos económicos e incentivos de mercado y de otro tipo
- 8 - D Establecimiento de sistemas de contabilidad ecológica y económica integradas

Sección II - Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo**Capítulo 9 - Protección de la atmósfera**

- 9 - A Consideración de las incertidumbres: mejora de las bases científicas para la toma de decisiones
- 9 - B Promoción del desarrollo sostenible (energía, transporte, industrial, desarrollo de los recursos terrestres y marinos y uso de la tierra)
- 9 - C Prevención del agotamiento del ozono estratosférico
- 9 - D Polución atmosférica transfronteriza

Capítulo 10 - Enfoque integrado de la planificación y la ordenación de los recursos de tierra

- 10 - Enfoque integrado del planeamiento y ordenación del recurso tierra

Capítulo 11 - Lucha contra la deforestación

- 11 - A Mantenimiento de las múltiples funciones de todos los tipos de bosques, tierra forestadas y regiones forestadas
- 11 - B Aumento de la protección, ordenación sostenible y conservación de todos los bosques, el reverdecimiento de áreas degradadas a través de rehabilitación de bosques, forestación y otras técnicas de restauración
- 11 - C Promoción de la utilización eficiente y evaluación para recuperar el valor íntegro de los bienes y servicios derivados de los bosques, y tierras arboladas
- 11 - D Establecimiento o fortificación de las capacidades para planear, evaluar y observar sistemáticamente los bosques y programas, perspectivas y actividades conexas, incluyendo el comercio y las operaciones comerciales

Capítulo 12 - Ordenación de los ecosistemas frágiles: lucha contra la desertificación y la sequía

- 12 - A Fortificación de la base de conocimiento y elaboración de los sistemas de información y observaciones sistemáticas de las regiones propensas a desertificación y sequías, incluyendo los aspectos económicos y sociales de esos sistemas
- 12 - B Medidas contra la degradación a través de, entre otras medidas, la intensificación de la conservación del suelo y actividades de forestación y reforestación
- 12 - C Desarrollo y fortificación de programas integrados para la erradicación de la po-

breza y promoción de sistemas de subsistencia distintos en áreas propuestas a la desertificación.

- 12 - D Fomento de programas comprensivos anti-desertificación y su integración en los planes nacionales de desarrollo y en el planemaiento ecológico nacional
- 12 - E Desarrollo de planes amplios de preparación para la sequía y de sistemas de alivio de la sequía, incluyendo arreglos de auto-ayuda para áreas vulnerables a la sequía, y diseño de programas para atender refugiados ecológicos
- 12 - F Aliento y promoción de la participación popular y la educación ambiental, enfocado en el control de la desertificación y el manejo de los efectos de la sequía

Capítulo 13 - Ordenación de los ecosistemas frágiles: desarrollo sostenible de las zonas de montaña

- 13 - A Generación y fortificación de conocimientos sobre la ecología y el desarrollo sostenible de los ecosistemas de montaña
- 13 - B Promoción del aprovechamiento integrado de cuencas hidrográficas y de otros medios de vida

Capítulo 14 - Fomento de la agricultura y del desarrollo rural sostenible

- 14 - A Estudio planificación y programación integral de la política agrícola en vista de los aspectos multifuncionales de la agricultura, particularmente en relación a la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible (ver también Capítulo 3)
- 14 - B Logro de la participación popular y promoción del desarrollo de los recursos humanos para la agricultura sostenible (ver también Capítulos 8 y 38)
- 14 - C Mejoramiento de la producción agrícola y de los sistemas de cultivo a través de la diversificación del empleo en y fuera de granjas y el desarrollo de infraestructura
- 14 - D Planeamiento de lo recursos de tierra e información y agricultura (ver también Capítulo 10)
- 14 - E Conservación y rehabilitación de tierras
- 14 - F Agua para la producción sostenible de alimentos y el desarrollo rural sostenible (remisión a 18 F)
- 14 - G Conservación y uso sostenibles de recursos fitogenéticos para la producción de alimentos y la agricultura sostenible (ver también Capítulo 15)
- 14 - H Conservación y utilización sostenibles de recursos zoogenéticos para la agricultura sostenible
- 14 - I Lucha integrada contra las plagas agrícolas
- 14 - J Nutrición sostenible de vegetales para aumentar la producción de alimentos
- 14 - K Transición a la energía rural para mejorar la productividad (ver también Capítulo 9)
- 14 - L Evaluación de los efectos en plantas y animales de la radiación ultravioleta causada por el adelgazamiento de la capa estratosférica de ozono

Capítulo 15 - Conservación de la biodiversidad biológica

- 15 - Conservación de la diversidad biológica

Capítulo 16 - Gestión ecológicamente racional de la biotecnología

- 16 - A Incremento de la disponibilidad de alimentos, piensos y de materias primas renovables
- 16 - B Mejora de la salud humana a través de la biotecnología
- 16 - C Mejora de la protección del ambiente a través de la biotecnología
- 16 - D Aumento de la seguridad y establecimiento de mecanismos internacionales de cooperación
- 16 - E Establecimiento de mecanismos que faciliten el desarrollo y la aplicación ecológicamente racional de la biotecnología

Capítulo 17 - Protección de los océanos y de los mares de todo tipo, incluidos los cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos

- 17 - A Ordenación integrada y desarrollo sostenible de áreas costeras y marinas, incluyendo las zonas económicas exclusivas
- 17 - B Protección del medio marino
- 17 - C Uso sostenible y conservación de recursos marinos vivos de la alta mar
- 17 - D Uso sostenible y conservación de recursos marinos vivos sujetos a jurisdicciones nacionales
- 17 - E Solución de las principales incertidumbres referentes a la ordenación del ambiente marino y el cambio climático
- 17 - F Fortificación de la cooperación internacional y de la cooperación y coordinación regionales
- 17 - G Desarrollo sostenible de islas pequeñas

Capítulo 18 - Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce

- 18 - A Ordenación y aprovechamiento integrados de los recursos hídricos
- 18 - B Evaluación de los recursos hídricos
- 18 - C Protección de los recursos hídricos, la calidad del agua y los ecosistemas acuáticos
- 18 - D Abastecimiento de agua potable y saneamiento
- 18 - E El agua y el desarrollo urbano sostenible
- 18 - F Agua para producción sostenible de alimentos y desarrollo rural sostenible
- 18 - G Repercusiones del cambio climático en los recursos hídricos

Capítulo 19 - Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de productos tóxicos y peligrosos

- 19 - A Expansión y aceleración de la evaluación internacional de los riesgos de los productos químicos
- 19 - B Armonización y clasificación y el etiquetado de productos químicos

- 19 - C Intercambio de información sobre productos químicos tóxicos y sobre el riesgo de los productos químicos
- 19 - D Establecimiento de programas de reducción de riesgos
- 19 - E Fomento de las capacidades y de los medios nacionales para la gestión de sustancias químicas
- 19 - F Prevención del tráfico internacional ilegal de productos tóxicos y peligrosos

Capítulo 20 - Gestión ecológicamente racional de los desechos peligrosos, incluido la prevención del tráfico internacional ilícito de desechos peligrosos

- 20 - A Promoción de la prevención y minimización de desechos peligrosos
- 20 - B Promoción y fortificación de la capacidad institucional relativa a la gestión de desechos peligrosos
- 20 - C Promoción y fortificación de la cooperación internacional en materia de gestión del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos
- 20 - D Prevención del tráfico internacional ilegal de desechos peligrosos

Capítulo 21 - Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales

- 21 - A Minimización de desechos
- 21 - B Maximización del reuso y reciclaje ecológicamente racionales de los desechos
- 21 - C Promoción del tratamiento y disposición ecológicamente racionales de los desechos
- 21 - D Extensión de la cobertura de los servicios que se ocupan de los desechos

Capítulo 22 - Gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos radiactivos

Promoción de la gestión inocua y ecológicamente racional de los desechos

Sección III - Fortalecimiento del papel de los grupos principales

Capítulo 23 - Preámbulo

Capítulo 24 - Medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo

Medidas en favor de la mujer para un desarrollo sostenible y equitativo

Capítulo 25 - La infancia y la juventud en el desarrollo sostenible

- 25 - A Promoción del papel de la juventud y de su participación activa en la protección del medio ambiente y el fomento del desarrollo económico y social
- 25 - B Los niños en el desarrollo sostenible

Capítulo 26 - Reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones y comunidades indígenas

Reconocimiento y fortalecimiento del papel de las poblaciones y comunidades indígenas

Capítulo 27 - Fortalecimiento del papel de las ONG asociadas en la búsqueda de un desarrollo sostenible

Las organizaciones gubernamentales. Fortalecimiento de su papel en el desarrollo sostenible

Capítulo 28 - Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del programa 21

Actividades de las autoridades locales en relación al desarrollo sostenible

Capítulo 29 - Fortalecimiento del papel de los trabajadores y sindicatos

Fortalecimiento del papel de los trabajadores y sus sindicatos en el desarrollo sostenible

Capítulo 30 - Fortalecimiento del papel del comercio y la industria

- 30 - A Fomento de una producción limpia
- 30 - B Fomento de la responsabilidad empresarial

Capítulo 31 - La comunidad científica y tecnológica

- 31 - A Mejora de la comunicación y cooperación entre la comunidad científica y tecnológica, los encargados de adoptar decisiones, y el público
- 31 - B Fomento de códigos de conducta y directrices en lo relativo a la ciencia y la tecnología

Capítulo 32 - Fortalecimiento del papel de los agricultores

Fortalecimiento del papel de los agricultores en el desarrollo sostenible

Sección IV - Medios de ejecución

Capítulo 33 - Recursos y mecanismos de financiación (no define programas)

Capítulo 34 - Transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad (no define programas)

Capítulo 35 - La ciencia para el desarrollo sostenible

- 35 - A Refuerzo de la base científica para la ordenación sostenible
- 35 - C Mejoramiento de la evaluación científica a largo plazo
- 35 - D Aumento de la capacidad científica

Capítulo 36 - Fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia

- 36 - A Reorientación de la educación hacia el desarrollo sostenible
- 36 - B Aumento de la conciencia del público
- 36 - C Fomento de la capacitación

Capítulo 37 - Mecanismos nacionales y cooperación internacional para aumentar la capacidad nacional en los países en desarrollo

Mecanismos nacionales y cooperación internacional para aumentar la capacidad nacional en los países en desarrollo

Capítulo 38 - Arreglos institucionales internacionales

Arreglos institucionales internacionales

Capítulo 39 - Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales

Instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales

Capítulo 40 - Información para la adopción de decisiones

- 40 - A Reducción de las diferencias en materia de datos ambientales
- 40 - B Mejoramiento del acceso a la información

El derecho a la información ambiental

por Ramón Martín Mateo

1.- El derecho general a la información administrativa

El derecho que sumariamente enunciarnos, se refiere a la habilitación legal ciudadana para conseguir que la Administración les comunique o facilite las informaciones de que dispone, en sus registros y archivo, compartiendo con ellos, con ciertas limitaciones, sus disponibilidades y datos¹.

La institucionalización de este derecho supone la previa adopción del principio de transparencia en el obrar administrativo, la paulatina eliminación de los secretos públicos hasta los límites en que ello sea posible² y la apertura hacia los controles indirectos de la Administración por los administrados³.

Este derecho se inscribe en un marco más amplio que comprende otros instrumentos de supervisión del ejercicio de potestades públicas como es la libertad de prensa, la derogación de la censura y la libre transmisión de noticias, comunicaciones, ideas y opiniones, por lo que no puede extrañar que su nacimiento venga auspiciado por el magno movimiento ideológico que propulsó la liquidación del feudalismo y del Antiguo Régimen, cristalizando en dos pronunciamientos significativamente trascendentes para la evolución de la humanidad hacia el clima de las libertades. Me refiero a la Declaración de Derechos de Virginia de 1776⁴ y a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano cuyo artículo 11 establece que "la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres".

¹ Vid. sobre ese tema SELLERI, *Il diritto di accesi agli atti del procedimento amministrativo*, Napoli, 1984. F. RANGEON y otros, *Information et transparence administrative*, PUF, Paris, 1988 y L. POMED, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, MAP, Madrid, 1989.

² Vid. E. WEISBAND y T. FRANK, *Secrecy and Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford, 1974. ROBINSON y otros, *The Administrative Process*, West Publishing, New York, 1980.

³ Vid. G. BRAIBANT y otros, *Le contrôle de l'administration et la protection des citoyens*, Cujas, Paris, 1977.

⁴ Artículo 12. Vid. L. POMED, *op. cit.*, p. 26, de donde tomo estas referencias.

Sin embargo, aunque prontamente se introduce en los Estados Unidos de América la libertad de prensa a través del *Bill of Rights* de 1791⁵, lo que pasa paulatinamente a otros países, el derecho de acceso a la información administrativa tarda más en sustantivizarse apareciendo por primera vez en Suecia donde se promulgó ya en el año 1766 la Real Ordenanza sobre libertad de prensa que además de ella recoge el derecho al acceso a la documentación pública⁶.

Por influencia de esta Nación todos los países nórdicos tienen reconocidos estos derechos, lo que es también el caso de la legislación norteamericana (*Freedom of Information Act*, de 1966) y canadiense (Ley de 28 de junio de 1982)⁷. En Francia se adoptó la ley 78/753 de 17 de julio que aborda la mejora de relaciones de la Administración con el público y que regula en este contexto la libertad de acceso a los documentos administrativos. En Italia se promulgaron en 1990 dos leyes sobre esta materia, la de 8 de junio de 1990 relacionada con la autonomía local y la de 7 de agosto de 1990 que contiene algunos principios generales para el acceso a la documentación⁸.

Este derecho ha sido recibido a nivel constitucional en Grecia (Constitución de 1975, artículo 10), en Portugal (Constitución de 1976, artículo 268) y en España (Constitución de 1978, artículo 105).

Desde otra perspectiva, pero con ciertos puntos de contacto en lo que se refiere a la protección del derecho a la intimidad, deben mencionarse las leyes dirigidas a proteger a los ciudadanos de las posibles injerencias en su privacidad, vía informática, lo que dio lugar al Convenio del Consejo de Europa de 1981, que pretende establecer la denominada "autodeterminación informativa" que ha dado lugar a normas como la española de 1992 sobre regulación del tratamiento informático de datos de carácter personal¹⁰. Pero aquí se plantean relaciones inversas, los particulares pretenden precaverse del recorte que en sus libertades puede producirse por la utilización de ficheros y otros repertorios informatizados, lo que se extiende por cierto también a los creados en el sector privado.

El derecho de acceso a la documentación administrativa se conecta de alguna manera en sus orígenes con el derecho a la libertad de expresión y a la libre comunicación de ideas y noticias, en cuanto que se supone que para transmitir informaciones sobre la Administración es necesario conocerlas, lo que de alguna manera le relaciona con el régimen de libertades y por tanto situaría este derecho en las proximidades de la órbita de los derechos fundamentales.

⁵ Vid. J. BENYTO, *Ordenamiento jurídico de la información*, IEP, Madrid, 1961 y R. DUMAS, *Le droit de l'information*, PUF, Paris, 1981.

⁶ Vid. L. POMED, *op. cit.*, p. 27, con base en D. ROWAT (comp.), *Le secret administratif dans les pays développés*, Cujas, Paris, 1977.

⁷ Vid. GRANDBOIS, "Le droit d'accès à l'information en matière d'environnement au Canada et au Québec", en *La mise en œuvre de la directive CEE du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement dans les Etats de la Communauté européenne*, C.R.I.D.E.A.U., Limoges, 1992, p. 229.

⁸ Regulada por la ley 79/587 de 11 de julio y completada por la ley 79/18 de 3 de enero de 1979 sobre archivos.

⁹ Vid. G. CORASANITI, *Diritto dell'informazione*, CEDAM, Padova, 1992.

¹⁰ Ley Orgánica 5/1992 de 29 de octubre, glosada por L. LUCAS MURILLO, "La protección de los datos personales ante el uso de la informática en el Derecho español", en *Estudio de jurisprudencia*, COLEX, enero/febrero de 1993, n° 4, pp. 7 y ss.

En este sentido, sectores de la doctrina española vinculan este derecho con el que constitucionalmente se sanciona a favor de la obtención de información veraz y de su libre transmisión¹¹. Pero aunque existan contactos entre estos derechos incluyendo las posibles concomitancias entre secreto y censura, su evolución política y sociológica va por caminos distintos como demuestra incluso la praxis de los medios de comunicación por excelencia, los que utilizan la difusión periodística y audiovisual, a los que son indiferentes estas facilidades que llevan implícitas plazos de satisfacción relativamente largos, incompatibles con las exigencias de estas actividades, que precisan de la inmediata transmisión de las noticias¹².

Más que con la libertad de expresión en cuanto derecho fundamental, el derecho aquí considerado se relaciona con el control democrático de la Administración, lo que postula la transparencia de sus actuaciones y la posibilidad con ello de que los ciudadanos estén presentes en las tareas de desempeño de competencias y responsabilidades públicas que no les son ajenas, lo que nos reconduce a las técnicas de participación¹³.

No estamos, pues, a mi juicio en el ámbito de los derechos del hombre tradicionales¹⁴, sino de un derecho subjetivo de apoyo a una cierta comprensión política progresista, que se plantean constituciones modernas como la española, artículo 9.2, y que no se agota en la por lo demás imprescindible elección popular de los componentes de los órganos soberanos del Estado.

Se pretende, pues, el perfeccionamiento de los mecanismos participativos de los ciudadanos en las tareas del Estado para lo que deberán conocer de las interioridades del Ejecutivo, con ciertas condiciones por supuesto, lo que apunta hacia el futuro, a la posible recepción constitucional plena de los denominados derechos de la tercera generación en los que también los correspondientes al ambiente tendrán encaje adecuado¹⁵.

¹¹ Artículos 20.1.a) y 20.1.d) de la Constitución. Vid. M. SANCHEZ MORON, *La participación del ciudadano en la Constitución*, CEC, Madrid, 1980 y "El principio de participación en la Constitución", *Revista de Administración Pública*, n° 89/1979, pp. 171 y ss. También L. POMED, *op. cit.*, p. 80.

¹² Como atestigua, por ejemplo, la experiencia estadounidense. Vid. E. WEISBAND y T. FRANK, *op. cit.*

¹³ Postura ésta que asume mayoritariamente la doctrina europea, así G. BRAIBANT y otros, *op. cit.*; F. RANGEON y otros, *op. cit.*; L. POMED, *op. cit.*; G. REAL y J. OCHOA, "Aproximación al estado actual del derecho de información en materia ambiental en España", *La mise en œuvre de la directive CEE du 7 juin 1990, concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement dans les Etats de la Communauté européenne*, C.R.I.D.E.A.U., Limoges, 1992, pp. 63 y ss.; SAINZ MORENO, "Secreto e información en el Derecho Público", *Estudio sobre la Constitución Española*, Homenaje al Profesor García de Enterría, vol. III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2.946 y ss.; G. CORASANITI, *Diritto dell'informazione*, CEDAM, Padova, 1992, p. 15.

¹⁴ Como opina, por ejemplo, KRAMER, "La directive 90/313 sur l'accès à l'information en matière d'environnement", *Le droit à l'information en matière d'environnement*, Pallemarts, Story Scientia, Bruxelles, 1991, p. 17.

¹⁵ Vid. J.M. CASTELLS, "El derecho de acceso a la documentación de la Administración Pública", *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 10/1984, p. 138 y G. REAL y J. OCHOA, *op. et loc.cit.*, p. 68.

2.- El derecho a la información ambiental en el ámbito de la Comunidad europea

Este derecho, en lo sucesivo DIA, se anticipa y perfila a través de una serie de pronunciamientos internacionales, entre los que destacamos los contenidos en la Conferencia de Estocolmo de 1972, cuyo Principio 19 exhorta a los Estados a que difundan informaciones de carácter educativo relacionados con la necesaria mejora del ambiente, lo que retoma el Principio 20 sobre facilitación de la libre circulación de información. La Declaración de Río de 1992, recoge correctamente la función del DIA encuadrándola en el contexto de la planificación, afirmándose que en el plano nacional "Toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas"¹⁶.

En el interim de estos dos significativos eventos, varios acuerdos internacionales han intentado garantizar una particular versión del DIA, distinta de la que venimos manejando, que tiene como destinatarios otros Estados, vecinos o no, especialmente en los casos de accidentes naturales,¹⁷ de transporte marítimo¹⁸ destacadamente de los petroleros¹⁹, residuos peligrosos²⁰, protección de ciertos ríos y mares²¹ y energía nuclear²². Deben mencionarse también con otro sentido los dispositivos internacionalmente adoptados para recoger y transmitir información como INFOTERRA de las Naciones Unidas²³, ENIEP en ejecución de los Acuerdos de Ginebra de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza, CORINE Y EURONET de la CEE, y el propio propósito de creación de la Agencia Europea del Ambiente que asumiría fundamentalmente estas responsabilidades²⁴.

Pero el DIA que a continuación abordamos tiene perfiles propios en cuanto que afecta directamente a los ciudadanos a los que se intenta estimular así a tomar una mayor conciencia de sus responsabilidades ambientales, lo que se espera dé lugar a una mayor contribución por su parte a la protección y mejora del ambiente²⁵.

El derecho que aquí analizamos²⁶ se estructura definitivamente aparte de la directiva

¹⁶ Aunque sin mayor transcendencia jurídico positiva debe mencionarse también la Carta de Oslo sobre Derechos y Obligaciones ambientales de 31 de octubre de 1990 que postula que todos tengan derecho de acceso a una información adecuada sobre el medio incluidos los productos y actividades que podrían afectarle de forma significativa y sobre las medidas de protección.

¹⁷ Resolución de las Naciones Unidas de 1971.

¹⁸ Convenio de Montego Bay de 1982.

¹⁹ Convenio de Londres de 1972.

²⁰ Convenio de Oslo de 1972 y de Basilea de 1989.

²¹ Atlántico Norte (Convenio de Oslo, 1972); Mediterráneo (Barcelona, 1975) y Rin (Bonn, 1976).

²² Directiva 89/1 EURATOM de 27 de noviembre de 1989.

²³ Creado a partir de las recomendaciones de Estocolmo.

²⁴ Reglamento 1210/90 CEE de 7 de mayo, aún inaplicable por no haberse escogido todavía la sede de la Agencia.

²⁵ Tal como se proponía ya en la Conferencia de Helsinki de 1975.

²⁶ Vid. varios autores, *Le droit à l'information en matière d'environnement*, cit. supra; LETTERON, *Le secret dans le droit de l'environnement*, Ministère de l'environnement, SFDE, Paris, 1987; M. PRIEUR, "Le droit à l'environnement et la participation des citoyens", *Revue juridique de l'environnement*, 1988-4, pp. 297 y ss.; R. MARTIN MATEO, *Tratado de Derecho Ambiental*, vol. I, 1991.

90/313 CEE²⁷. Se tendrá en cuenta también la acomodación a estas directivas de la legislación de los Estados miembros y algunas experiencias aisladas en este terreno.

A) El derecho comunitario

En los sucesivos programas ambientales de la CEE se tuvo muy presente el DIA, recomendándose en el Cuarto 1987-1992 la elaboración de "procedimientos para que el público tenga mayor acceso a la información que las autoridades responsables del medio ambiente tienen en su poder"²⁸, lo que dio lugar a la aprobación de la directiva mencionada de 1990 que aborda la regulación de este derecho pero que también contempla una serie de medidas de naturaleza jurídica distinta de vocación informativa pero inexigibles por los interesados, lo que afecta a la obligación que pesa sobre los Estados miembros de facilitar al público información de carácter general sobre el estado del medio ambiente utilizando medios tales como la publicación periódica de informes descriptivos²⁹.

a) Naturaleza jurídica del DIA

El DIA aunque materialmente de carácter instrumental, formalmente constituye un derecho substantivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercitarlo que no están obligadas "a probar un interés determinado"³⁰.

Se excepciona el principio común de legitimación tanto para su exigencia ante la Administración como para su ulterior e hipotético traslado ante los Tribunales de Justicia. Estamos sin duda en presencia de un derecho subjetivo pese a la prudencia con que aborda este tema la directiva que se resiste a imponer a los Estados tal calificación³¹, o más bien de una extraordinaria difusión de los intereses difusos, por lo que si se hubiera sido más consecuente con este enfoque habría que haberle atribuido expresamente a las asociaciones cualificadas.

Donde es más difícil situarlo es en el contexto de los derechos del hombre³² aunque pue-

²⁷ De 7 de junio de 1990. Los materiales de análisis que utilizamos son fundamentalmente los contenidos en el volumen que contiene las aportaciones al seminario dirigido por el Profesor PRIEUR, que tuvo lugar en Limoges los días 30 y 31 de enero de 1992. Vid. *La mise en œuvre de la directive CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement dans les Etats de la Communauté européenne*, cit. supra.

²⁸ Doc. Nº 70 de 18 de marzo de 1987.

²⁹ Artículo 7 en relación con el 1 que pretende garantizar también la difusión de la información.

³⁰ Artículo 3. Me remito a mi Tratado, vol. I, p. 128; ver también M. PRIEUR "Aspects généraux du droit à l'information en matière d'environnement" y G. REAL y J. OCHOA "Aproximación actual del derecho de información en materia ambiental en España", *La mise en œuvre... cit. supra*, pp. 3 y 110.

³¹ M. PRIEUR, "Synthèse générale", *La mise en œuvre... cit. supra*, p. 249.

³² Como opina KRAMER "La directive 90/313 sur l'accès à l'information en matière d'environnement", *Le droit à l'information... cit. supra*, p. 17.

de haberse dado algún paso en esta dirección. Pero se precisaría para ello la introducción de reformas constitucionales de alto calado y la apertura de la vía de revisión constitucional, lo que todavía no está maduro para los derechos ambientales. Por cierto que este derecho sólo lejanamente se relaciona con el de la libertad de expresión, en cuanto que en el DIA la libertad de recibir información se configura sólo pasivamente³³.

El DIA es compatible y acumulativo con los derechos específicos a obtener información en audiencias y encuestas públicas, o de obtener datos y referencias a partir de documentos que pueden ser consultados y que determinados agentes privados y administraciones públicas deben facilitar publicaciones, lo que afecta por ejemplo a los planes de emergencia exterior y a la información sobre accidentes mayores, de acuerdo con lo establecido en la denominada directiva Sveso 82/501/CEE³⁴.

Finalmente advertiremos que el régimen del derecho de información en general si existe, es complementario del DIA, y debe invocarse en muchos aspectos recursos utilizables, excepciones, procedimientos, responsabilidades de la Administración y de los funcionarios.

Según ordena la Directiva, los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas pongan a disposición de cualquier persona que lo solicite la información de que dispongan relativa al medio ambiente³⁵. Ello lleva aparejada la difícil tarea de definir qué es el ambiente y cuáles las actividades conexas, lo que se borda con cierta tosquedad e imprecisión en el artículo 1 que entiende por ambiente "las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras, y los espacios naturales". Debe agradecerse a la Comunidad el haber concretado algo más este concepto que en alguna de sus formulaciones, lo que he censurado con alguna energía³⁶ por su inoperancia, que incluía en el ambiente la disponibilidad duradera en cantidad y calidad de todos los recursos necesarios, las materias primas y el patrimonio cultural. Admitimos, no obstante, a efectos tácticos esta comprensión ampliada del ambiente que incluye la fauna y la flora y los espacios naturales, sobre lo que existe por cierto escasa legislación comunitaria, pero no entendemos el porqué de la diferenciación entre suelo y terrenos, como no sea que se quiera contraponer suelo urbano y no urbano, lo que sería incomprensible ya que el primero es un producto artificial.

Para mayores precisiones habrá que recurrir a la normativa de cada Estado, los cuales podrán efectuarlas mejor si cuentan con una ley general del ambiente³⁷.

Más sintética es la calificación de las conductas sobre las que puede pedirse información: actividades que afecten o puedan afectar los bienes y elementos indicados, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión. Sobra sin embargo la expresa adición que se hace de las actividades que pueden ocasionar molestias, como el ruido, ya que estas perturbaciones se transmiten por el medio físico. Y por otra parte, la distinción sobre daños y molestias es demasiado sutil, cuando no inconsistente.

³³ Artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

³⁴ De 24 de junio de 1982, recibida en el ordenamiento español por el Real Decreto 886/1980 de 15 de julio sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales.

³⁵ Artículo 3.1.

³⁶ Con relación al Primer Plan de Acción, vid. mi *Tratado*, vol I, p. 442.

³⁷ Caso de la Ley de la región valona de 13 de junio de 1991, aunque introduce directamente, con más corrección que la Directiva, las precisiones necesarias.

Desde otro orden de consideraciones, estas sí que puramente de criterio, DIA no puede ejercerse sobre documentos o datos inconclusos o las comunicaciones internas³⁸ aunque si bien las autoridades competentes pueden denegar esta información, no necesariamente deberían hacerlo.

De las restricciones señaladas la más importante es la relativa a lo que se entienda como documentos no terminados. Descartamos que ello equivalga a expediente en curso, que excepcionan las legislaciones nacionales incluida la española, del derecho general a la información. Si esto fuera así el DIA carecería frecuentemente de razón de ser y desde luego incumpliría con los dictados del principio básico de la prevención. Es más el DIA se esfumaría en muchos casos totalmente si hubiera que esperar a la culminación del proceso de que se trata: concesión de licencia, aprobación de proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental, programas de adaptación, etc., para recibir la información requerida. En tal momento sólo queda el recurso a los tribunales, pero ya no para poder obtener información sino para impugnar los resultados, y todos sabemos que dada la lentitud de la justicia el resultado será la lenidad.

Por tanto, el requisito de la terminación debe entenderse referido a los documentos preparatorios que tengan propia sustantividad y trascendencia para la decisión pública final. En efecto, si la información llega sólo cuando se ha terminado el procedimiento y adjudicado los contratos, "se trataría de una estafa intelectual"³⁹.

c) Presupuestos

Para que el DIA pueda funcionar es necesario que la Administración pública implicada esté en condiciones de satisfacer las demandas que a este respecto se le formulen, lo que implica la disponibilidad física y jurídica de los datos y la posibilidad práctica de transmitirlos.

Disponibilidad

Los datos que los particulares pueden solicitar son los que estén "en poder de las autoridades públicas" bien porque se generan directamente por éstas: inversiones y proyectos del sector público, resultados que transmiten las distintas redes de medición de la contaminación, bien porque los particulares lo comunican, al existir una obligación legal en este sentido, por lo que cabe aludir desde esta perspectiva a un deber de comunicar informaciones sobre aspectos ambientales específicos: residuos tóxicos y peligrosos, transportes, sustancias químicas comercializadas o fabricadas, contaminación generada. Hay también deberes permanentes continuados y generales como los que contempla la Ley española de industria⁴⁰.

³⁸ Artículo 3.3.

³⁹ M. PRIEUR, "Aspects généraux du droit à l'information sur l'environnement", *La mise en œuvre...*, cit. *supra*, p. 11.

⁴⁰ Ley 21/1992 de 16 de julio, artículos 23 y 24.

Además de esta información-deber, existen otras que han de ser trasladadas a la Administración con el carácter de cargas. Si se solicita una licencia de aportación, una autorización de vertido o una subvención, habrán de aportarse los reseñamientos requeridos para estos casos.

Más complejos son los supuestos en que los contenidos de los deberes o de las cargas no sean materializados por los obligados. En tales casos, como en los de manejo ineficiente de una red de información propia, la información obviamente no estará "en poder de las autoridades". Pero no creemos que se pueda entonces con denegar sin más la solicitud, los ordenamientos nacionales deberán proveer de remedios bien para exigir responsabilidades internas o externas, bien para adoptar plazos adicionales en los que se intentará al menos cumplir con estos compromisos.

Accesibilidad

La Directiva con menor precisión que muchas legislaciones nacionales, establece⁴¹ que la información sobre el ambiente será la disponible "en forma escrita, visual, oral, o en forma de base de datos", confundiendo aparentemente la vía de transmisión con la modalidad de su almacenamiento o conservación en el seno de la Administración. Pero se trata más bien de una lamentable traducción al español que confunde oral con sonora. La forma de "base de datos" parece remitir al soporte magnético o informático.

Pero una cosa es que se disponga de la información y otra que sea accesible, bien para los particulares, bien para la Administración. La perspectiva ciudadana remite a circunstancias tan comunes como la distancia de los centros públicos, la ignorancia sobre las competencias de las distintas administraciones y el propio desconocimiento de actividades ambientalmente relevantes llevadas a cabo, lo que no suele divulgarse. Con ello conectamos con lo ya explicitado sobre la conveniencia de que los interlocutores de la Administración sean asociaciones y organizaciones con una capacidad operativa suficiente.

Pero aunque las Administraciones públicas tengan en su poder los datos solicitados y deseen transmitirlos, no siempre estarán en condiciones materiales de hacerlo, sobre todo en grandes complejos donde es difícil localizar físicamente expedientes y documentos, e identificar las dependencias concretas que entienden del asunto. Será necesario quizás crear oficinas especializadas con funciones de enlace y seguimiento, tareas estas con las que se enfrentan sin éxito múltiples organismos públicos.

Pero es que además en algunos ordenamientos el DIA tiene para la Administración carácter meramente pasivo, no está obligada a localizar datos si su identificación y características no se suministran por el interesado con cierta precisión, y éste no está habilitado para recorrer los registros y archivos consultando directamente su contenido⁴².

⁴¹ Artículo 2.a.

⁴² Vid. WULFF, "Rapport danois", *La mise en œuvre... cit. supra*, p. 60 y RIJSWICK, "The Freedom of Access to Information on the Environment in the Netherlands", *La mise en œuvre... cit. supra*, p. 174.

d) Los sujetos

La Directiva implica dos destinatarios claros: la autoridades públicas y los administrados, los primeros obligados a facilitar la información y los segundos titulares del derecho a obtenerla.

Se consideran autoridades públicas "cualquiera administración pública a nivel nacional, regional o local que tenga responsabilidades y posea información relativa al medio ambiente con excepción de los organismos que actúen en el ejercicio de poderes judiciales o legislativos"⁴³. La Directiva se refiere pues sin mayor rigor técnico tampoco a todos los niveles del Poder Ejecutivo, y más concretamente a los Entes Territoriales, pero sabemos que la mayoría de las competencias ambientales inmediatas se ejercen por otros sujetos, de derecho público o privado, que evidentemente no pueden ser substraídos de los objetivos que la directiva pretende, a ellos también alude imprecisamente al implicar a "organismos con responsabilidades públicas en materia de medio ambiente y bajo el control de las autoridades públicas".

Estos organismos habrán de estar personificados ya que si están integrados en las "Autoridades públicas" forman parte de su organización y la concreción no tendría justificación.

Las responsabilidades públicas pueden ejercerse por entes de naturaleza pública también, los que en el derecho administrativo español se califican como Organismos Autónomos o por Empresas Públicas con estatuto mercantil.

Para que a ambos pueda imponerse la obligación que analizamos es preciso que sean controlados, por los Entes territoriales, pero esto no es siempre fácil. Hay Agencias públicas importantes en este campo con autonomía considerable, especialmente en el campo nuclear y en cuanto a las Sociedades del sector público, a veces el criterio del control es equívoco: participación minoritaria aunque concentrada, dependencia de otras sociedades intermedias, etc.

En muchos casos lo aconsejable será que sea la Administración central la que concentre la información que pudiera ser demandada por el público.

Otro aspecto relevante es la identificación de los titulares del DIA. Las normas sobre información en general suelen reservar esta facultad en los ciudadanos, o a los administrados. No hay base en la normativa comunitaria ambiental para estos monopolios, en ella sólo se expresa que las autoridades públicas deberán poner la información relativa al medio ambiente, a disposición de cualquier persona física o jurídica, por lo que debe entenderse que de estas posibilidades puede hacer uso cualquier sujeto de derecho, individual o asociativo con independencia de su nacionalidad, residencia o vecindad⁴⁴. Otro sería quizás el sentido de la legislación italiana de 8 de julio de 1986 que alude sólo a los ciudadanos⁴⁵. A esta interpretación se llega por otras vías interpretativas, podemos referirnos en general a las tendencias detectadas sobre la contracción del juego propio del principio de territorialidad, al ámbito de los derechos estrictamente políticos⁴⁶.

⁴³ Artículo 2.b.

⁴⁴ En este sentido también M. PRIEUR "Le droit à l'information en matière d'environnement en France", *La mise en œuvre... cit. supra*, p. 135.

⁴⁵ Vid. CORASANITI, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁶ Vid. GARCIA DE ENTERRIA y T. R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, 1991, p. 22.

Lo que no creemos que quepa por aquí es la posibilidad de que sean entes públicos, nacionales o extranjeros, y los propios Estados los que puedan invocar estos derechos a efectos de información. El DIA está pensado para las relaciones Administración-particulares. La legislación nacional, los pactos internacionales y la propia normativa comunitaria señalan cauce específicos para otros supuestos.

e) Límites

La Directiva faculta a los Estados miembros para establecer disposiciones de excepción al DIA, en el bien entendido de que si así lo hacen, se recortará este derecho en los ámbitos correspondientes, desapareciendo entonces la obligación de hacerlo efectivo e imponiéndose en tales casos a la Administración su denegación. No hay, pues, aquí potestades discrecionales como cuando se trata de asuntos no terminados, si bien cabe que se facilite parcialmente la información cuando sea posible desvincularla de las materias no revelables⁴⁷.

La mayoría de los supuestos que contempla la Directiva son comunes al derecho general de información⁴⁸ por lo que no entramos en ello: secretos oficiales, seguridad, situación subjudice, derecho a la intimidad, secretos empresariales, pero hay algunas peculiaridades que interesa comentar.

La Directiva posibilita la denegación de los datos proporcionados por un tercero cuando éste no resultase obligado jurídicamente a facilitarlos, diremos que este exceso de transparencia administrativa será poco usual aunque puede ser que se obtenga informaciones reservadas para el mejor conocimiento de un sector.

No pueden considerarse como tales las que una empresa aporte de acuerdo con las leyes para obtener una ventaja determinada: autorización, concesión, subvención, ni aquellos otros que la Administración le requiera para determinar sus implicaciones en unos resultados conocidos de perturbación ambiental, o lo que ofrezca en descargo de las responsabilidades que se le imputen. No pueden ser secretos los resultados de una eco-auditoría o los motivos que justifican la concesión de una eco-etiqueta, a pesar de la voluntariedad de la iniciativa. Tales razonamientos valen igualmente para la ponderación del respeto a la intimidad o la protección del secreto empresarial.

Hay finalmente en la relación de supuestos excepcionados una enigmática categoría: "los datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente al que se refieran". Aquí pueden caber informaciones sobre fallos o deficiencias de los servicios de control o guardería que puedan incentivar infracciones y abusos o dar facilidades a pirómanos, cazadores furtivos o excursionistas desaprensivos. La tipología es teóricamente variada, y sin duda puede dar lugar a juicios de valor que supongan un pretexto para introducir opacidad en el conocimiento de hechos ambientalmente significativos.

⁴⁷ Artículo 3.3.

⁴⁸ Artículo 3.2.

f) Procedimiento

La tramitación se acomodará a lo dispuesto en cada país por la ley de procedimiento administrativo que allí rija con este carácter, como la normativa de derecho general a la información, si existe, con las peculiaridades que la Directiva establece.

Solicitud

Se inicia el procedimiento con la petición concreta de la información que se desea, pudiendo denegarse cuando "sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma general"⁴⁹ lo que parece razonable aunque conceda a la Administración amplias facultades apreciativas.

La petición puede hacerse por escrito u oralmente si lo permite el ordenamiento administrativo o las normas que trasladen la Directiva, que podrán también prever el establecimiento de oficinas especiales⁵⁰.

Contestación

La Administración puede responder inmediatamente si la consulta se hace verbalmente o concederse un plazo para ello, por supuesto si se formula por escrito, que no excederá de los dos meses⁵¹.

Si la petición se deniega deberá justificarse el rechazo. Si se concede podrá facilitarse facturando los costos de las copias y certificaciones que interesen.

Recursos

Si la información se deniega o no se obtiene una respuesta adecuada, a juicio del interesado, se podrá presentar un recurso judicial o administrativo de acuerdo con el ordenamiento nacional en la materia⁵².

Este es el aspecto más vulnerable de la normativa analizada, dada la lentitud en muchos países en la tramitación de recursos administrativos y en los procesos judiciales que de ellos traen causa. Si no hay voluntad colaboradora por parte de las Administraciones públicas todo el dispositivo quedará sin efecto. En materia ambiental conseguir una respuesta tardía constituye una victoria pírrica. De aquí la importancia de la participación de aso-

⁴⁹ Artículo 3.3.

⁵⁰ Pero parece aconsejable que, aunque la solicitud sea oral, conste en un Registro especial (Ordenanza de acceso a la información ambiental de la región de Bruselas-Capital de 29 de agosto de 1991).

⁵¹ Artículo 3.3.

⁵² Artículo 4.

ciaciones pujantes que puedan movilizar en su favor la opinión pública y los medios informativos.

B) La adaptación de los ordenamientos nacionales a la Directiva 90/313 CEE

La Directiva fija un plazo que expiró el 31 de diciembre de 1992 para que los Estados miembros pusiesen en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a sus prescripciones. En esta fecha la situación era la que a continuación se describe⁵³.

Sólo en Bélgica se disponía de dos normas nuevas y muy bien construidas que respondían perfectamente a las exigencias comunitarias, para la región de Valonia de 13 de junio de 1991 y de Bruselas-Capital de 25 de agosto de 1991, mucho más completa y precisa que la anterior⁵⁴.

Dinamarca contaba con una legislación general que permitía afrontar las exigencias de la directiva, leyes 571 y 572 de 19 de diciembre de 1985⁵⁵.

Holanda era el único país que se había adelantado a las previsiones de la CEE al incluir estos aspectos en la ley general del ambiente de 1979⁵⁶.

En Francia estos derechos estaban amparados ya por la ley general de 17 de julio de 1978, que requerirá tan solo adaptaciones menores⁵⁷.

España disponía de algunos instrumentos generales incluidos la legislación local, de patrimonio histórico y secreto oficiales. Un tratamiento general se contiene en la ley de 26 de noviembre de 1992⁵⁸.

Alemania y Luxemburgo han elaborado un anteproyecto de ley específica y en los demás países, Reino Unido, Italia, Grecia y Portugal, no conozco los progresos realizados.

El Convenio de Basilea: un enfoque global para el tratamiento de los desechos peligrosos.

por Iwona Rummel - Bulska*

Introducción

La generación, el almacenamiento, el tratamiento, el transporte, la recuperación, el movimiento transfronterizo y la eliminación de los desechos peligrosos plantean un problema real a la sociedad y representan un serio peligro para la salud del hombre y el medio ambiente. Existe una gran preocupación con respecto al futuro si este problema no se encara correctamente, por lo que se impone que gobiernos, empresas, industrias y organizaciones internacionales adopten medidas enérgicas que rijan durante las próximas décadas.

No se conoce la cantidad exacta de los desechos peligrosos que se genera; el dato aproximado es de 400 millones de toneladas anuales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que, en promedio, un envío de desechos tóxicos cruza una frontera de la OCDE cada cinco minutos durante todo el año. Se estima que más de dos millones de toneladas de esos desechos cruzan anualmente las fronteras nacionales de países europeos de la OCDE hacia los lugares de eliminación.

También existen los movimientos transfronterizos ilegales motivados por la posibilidad de obtener ganancias importantes, al transferir el problema a lugares donde los controles o pautas son menos estrictos, o debido a que la gran extensión del territorio y los escasos recursos a disposición del país importador hacen imposible cualquier intento efectivo de control.

Finalmente, están los movimientos transfronterizos realizados por algunas empresas que, frente a los costos cada vez más altos que implican un tratamiento seguro y la eliminación de los desechos peligrosos dentro del mismo país donde se generan, prefieren "des-hacerse" del problema a menor costo, transportándolos a otros países.

La vigilancia ineficiente o incontrolada de los movimientos transfronterizos y de la eliminación de desechos peligrosos expone a la población a los riesgos de la contaminación en forma prolongada. El tráfico ilegal de estos desechos ha tenido a menudo efectos negativos agudos y de largo plazo sobre la salud del hombre y el medio ambiente, con consecuencias perjudiciales para la calidad de vida.

*La Dra. Iwona Rummel - Bulska es en la actualidad la Cordinadora de la Secretaría del Convenio de Basilea.

⁵³ Si no habido modificaciones ulteriores al cierre de la documentación que se utilizó para el Seminario de Limoges de 31 de enero de 1992.

⁵⁴ Sobre este tema, ver SANACY y PRIORE, *La mise en œuvre... cit. supra*, pp. 35 y 86.

⁵⁵ Vid. WULFF, *op. cit.*, pp. 51 y ss.

⁵⁶ RIJSWICK, *op. cit.*, pp. 167 y ss.

⁵⁷ M. PRIEUR, "Le droit à l'information en matière d'environnement en France", *op. cit.*, pp. 121 y ss.

⁵⁸ Vid. G. REAL y J. OCHOA, "Aproximación al estado actual del derecho de información ambiental en España", *op. cit.*, pp. 63 y ss.

Los potenciales efectos nocivos de los desechos peligrosos han conducido a la comunidad mundial a tomar las medidas necesarias para el manejo ambiental racional de estos desechos con el objeto de minimizar y prevenir su generación.

En respuesta al creciente reconocimiento de los riesgos que para la salud y el ambiente suponen los desechos peligrosos, los gobiernos han puesto en vigor una serie de leyes nacionales para controlar la generación, el manejo, el almacenamiento, el tratamiento, el transporte, la eliminación y la recuperación de estos desechos.

Teniendo en cuenta el hecho de que la cantidad de producción de desechos de todo tipo continúa aumentando, y que con el desarrollo de nuevos productos químicos se crean nuevas fuentes de desechos peligrosos, es lógico suponer que el ritmo acelerado de la industrialización exigirá una atención muy cuidadosa en las próximas décadas en cuanto a la prevención y manejo de los desechos peligrosos. Sin embargo, queda todavía mucho por hacer para encarar adecuadamente este complejo desafío. Los desechos peligrosos son una fuente potencial de contaminación ambiental o un peligro para la salud del hombre. Para mitigar dichas amenazas potenciales deberán adoptarse medidas urgentes, a saber: evitar o reducir la generación de desechos peligrosos; perfeccionar la recuperación racional de esos desechos desde un punto de vista ambiental; reducir al mínimo o eliminar los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos; tratar esos desechos en una forma ambientalmente eficiente y racional y eliminarlos lo más cerca posible del lugar donde han sido generados.

En casos excepcionales y hasta tanto se disponga de una tecnología y una infraestructura adecuadas, o en el caso de que no fuera posible el almacenamiento o tratamiento apropiado de esos desechos en el país donde se generaron, podría ser más seguro para la salud del hombre y para el ambiente exportarlos a un país que pueda eliminarlos en una forma ambientalmente racional.

Resulta necesaria entonces una cooperación internacional creciente para ayudar a los países en desarrollo a manejar y tratar en forma ambientalmente racional los desechos que ellos generan.

Participación del PNUMA en el tema de los desechos peligrosos

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha participado desde el comienzo de los años ochenta en los múltiples aspectos del manejo de los desechos peligrosos, incluyendo el control de los movimientos transfronterizos y su eliminación racional desde el punto de vista ambiental. Siguiendo las recomendaciones de la Reunión de Montevideo de altos funcionarios gubernamentales expertos en derecho ambiental del año 1981, aprobadas por el Consejo de Administración del PNUMA en 1982, este Programa comenzó a trabajar con expertos de los gobiernos en directivas para el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos. El trabajo fue completado en 1985 y aprobado por el Consejo de Administración del PNUMA en 1987. Estas directivas son conocidas con el nombre de Directrices de El Cairo.

Al mismo tiempo que aprobó las Directrices de El Cairo, consciente del aumento de traslados incontrolados de desechos peligrosos, particularmente a países en vías de desarrollo, el Consejo de Administración solicitó al Director Ejecutivo la preparación de un instrumento jurídico global para controlar los movimientos transfronterizos de dichos dese-

chos y su eliminación. Esto condujo a la aprobación del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

Recientemente, el PNUMA ha lanzado un programa de cooperación con los gobiernos y la industria, para abogar por tecnologías sin desechos o de bajo nivel residual, a través de su Programa para una producción más limpia.

El Consejo de Administración ha reconocido la participación prolongada del PNUMA en los diversos aspectos de los desechos peligrosos, incluyendo la exitosa aprobación del Convenio de Basilea. Teniendo en cuenta dichos antecedentes, el Consejo ha solicitado al Director Ejecutivo, por decisión del 16/30 de mayo de 1991, la preparación de un proyecto de estrategia internacional y un programa de acción, incluyendo directrices técnicas, para el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos. La reunión *ad hoc* de expertos designados por los gobiernos se celebró en Nairobi del 9 al 11 de diciembre de 1991 y proporcionó elementos para un marco comprensivo respecto del manejo integrado de los desechos peligrosos durante su ciclo de vida. Dentro de este marco, se deberían alcanzar los siguientes objetivos: prevenir, en lo posible, y minimizar la generación de desechos peligrosos; tratar y disponer de dichos desechos de tal manera que no causen daño a la salud y al ambiente y eliminar o reducir los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos a un mínimo, acorde con un manejo ambientalmente racional.

El Convenio de Basilea

El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación fue aprobado unánimemente el 22 de marzo de 1989 por los 116 Estados participantes en la Conferencia de plenipotenciarios, convocada por el Director Ejecutivo del PNUMA y realizada en Basilea por invitación del gobierno de Suiza. El Acta Final del Congreso fue firmada por 105 Estados y la Comunidad Económica Europea (CEE).

El Convenio de Basilea es el resultado de seis períodos de sesiones del grupo de trabajo *ad hoc*: Budapest, del 27 al 29 octubre de 1987 (reunión de organización); Ginebra, del 1 al 5 de febrero de 1988; Caracas, del 6 al 10 de junio de 1988; Ginebra, del 7 al 16 de noviembre de 1988; Luxemburgo, del 30 de enero al 3 de febrero de 1989; y Basilea, del 13 al 17 de marzo de 1989, en los cuales participaron expertos de 96 Estados y representantes de más de 50 organizaciones. En el éxito del proceso preliminar, tuvieron especial importancia las negociaciones informales llevadas a cabo por el Director Ejecutivo con los gobiernos, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y la industria. En enero de 1993, 53 Estados y la Comunidad Económica Europea habían firmado el Convenio de Basilea. Por su parte, 40 países ratificaron o adhirieron al Convenio, que entró en vigencia el 5 de mayo de 1992. Los siguientes países ratificaron o adhirieron al Convenio:

Arabia Saudita - Austria - Argentina - Australia - Bahamas - Bahrain - Brasil - Canadá - Chile - China - Chipre - Egipto - El Salvador - Emiratos Arabes Unidos - Estonia - Finlandia - Francia - Hungría - India - Irán - Jordania - Letonia - Liechtenstein - Maldivas - Mauricio - México - Mónaco - Nigeria - Noruega - Panamá - Polonia - República Checa - República Eslovaca - República Siria - Rumania - Senegal - Sri Lanka - Suecia - Suiza - Uruguay.

Se ha realizado un intenso trabajo con la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos para asegurar que éstos, que son los principales generadores de desechos peligrosos, formen parte del Convenio. En diciembre de 1992, el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea tomó la decisión política que la Comisión y los once Estados miembros (Francia ya es parte del Convenio) ratificaran el Convenio como máximo tres meses antes de la segunda reunión de la Conferencia de las Partes, es decir, en noviembre de 1993. En febrero de 1993 el Consejo aprobó la reglamentación sobre la supervisión y control de embarques de desechos, dentro, hacia y desde la Comunidad Europea, la cual otorga a sus Estados miembros y a ella misma instrumentos jurídicos efectivos para la aplicación del Convenio de Basilea.

El Senado de los Estados Unidos dio en 1992 su acuerdo para la ratificación del Convenio de Basilea, la cual se espera se realice en 1993.

Las disposiciones del Convenio

- a) La generación de desechos peligrosos como así también su movimiento transfronterizo serán reducidos al mínimo. Los desechos deberán eliminarse en el lugar más próximo posible al sitio donde se generen.
- b) Cada Estado tiene el derecho soberano de prohibir la importación de desechos peligrosos. Las Partes del Convenio no podrán permitir ningún traslado transfronterizo de desechos peligrosos a un Estado que ha prohibido su importación. Los movimientos transfronterizos serán también prohibidos si el Estado exportador tiene motivos para creer que los desechos en cuestión no serán manejados en una forma ambientalmente racional.
- c) Ninguna Parte permitirá que se exporten desechos peligrosos a un Estado que no sea Parte o se importen de un Estado que no sea Parte, a no ser que se realicen de conformidad con acuerdos regionales, bilaterales o multilaterales, cuyas disposiciones no sean desde el punto de vista ambiental, menos exigentes que las del Convenio de Basilea.
- d) El Estado exportador no permitirá que se inicie ningún movimiento transfronterizo de desechos peligrosos hasta no haber recibido del Estado importador y de eventuales Estados de tránsito, el consentimiento escrito, basado en un pronto y detallado informe.
- e) Cuando se realice un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos de acuerdo a las disposiciones del Convenio, pero éste no se pueda llevar a término de conformidad con el contrato y en forma ambientalmente racional, el Estado exportador tendrá el deber de asegurar la reimportación de los desechos.
- f) Los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos que no se ajusten a las disposiciones del Convenio son considerados como tráfico ilegal. El Convenio establece que el tráfico ilícito de desechos peligrosos configura un acto criminal. El Estado responsable de un movimiento ilegal de desechos peligrosos tiene la obligación de asegurar su eliminación en forma ambientalmente racional, ya sea reimportando los desechos o de cualquier otra manera. Cada Parte promulgará una legislación nacional para prevenir y castigar el tráfico ilegal de desechos peligrosos.

Los desechos a los que alude el Convenio están definidos en sus Anexos. Estos incluyen una lista de categorías de desechos que deben ser controlados (47 categorías) y una lista de características peligrosas. Los desechos peligrosos sujetos a movimientos transfronter-

zos deben ser embalados, etiquetados y transportados de conformidad con las reglas y pautas internacionalmente admitidas. Dado que los países en vías de desarrollo a menudo no tienen especialistas preparados y conocimientos técnicos suficientes para evaluar la información concerniente a desechos peligrosos y manejarla con eficiencia, el Convenio solicita la cooperación internacional para la capacitación de técnicos, el intercambio de información y la transferencia de tecnología, entre otras cosas. También se han preparado directrices técnicas para ayudar a las autoridades competentes en la aplicación del Convenio.

La Secretaría del Convenio de Basilea tiene como función principal procesar y divulgar información suministrada por las Partes, con el fin de asegurar la cooperación mutua y proveer asistencia a las mismas para su aplicación.

Aplicación de las resoluciones adoptadas en Basilea (1989)

La Secretaría Interina del Convenio de Basilea fue establecida por el PNUMA en noviembre de 1989 en Ginebra y en 1992 finalizó la ejecución de las resoluciones contenidas en el Acta final de la Conferencia de plenipotenciarios que lo adoptó.

El grupo de trabajo *ad hoc* establecido por el Director Ejecutivo del PNUMA a fin de aplicar la resolución 1 y de analizar la necesidad de crear mecanismos para la aplicación del Convenio de Basilea, recomendó la creación y el establecimiento de términos de referencia de una Comisión *ad hoc* de composición abierta que se reuniría entre las reuniones de las Partes.

Con el objeto de aplicar la resolución 2 sobre la relación entre el Convenio de Basilea y el Convenio de Londres sobre vertimientos, la XIV Reunión Consultiva de este último (noviembre de 1991) aprobó la resolución sobre control de movimientos transfronterizos de desechos marinos (45/14), la que incorpora un conjunto de pautas para hacer compatibles ambos Convenios.

En cuanto a la aplicación de la resolución 3 sobre responsabilidad y compensación, el grupo de trabajo *ad hoc* de expertos jurídicos y técnicos, reunido en dos oportunidades, finalizó su trabajo en marzo de 1991, desarrollando criterios que podrían incluirse en un protocolo sobre responsabilidad y compensación por daños, resultantes de movimientos transfronterizos y eliminación de desechos peligrosos y otros. El Director Ejecutivo del PNUMA recomendó a la primera Conferencia de las Partes la consideración de este conjunto de criterios, con miras a la adopción de un protocolo que, de acuerdo al artículo 12 del Convenio, establezca normas y procedimientos adecuados en el área de la responsabilidad y la compensación por daños resultantes de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos.

La resolución 5 se refiere a la armonización de los procedimientos del Convenio de Basilea con el Código de conducta para transacciones internacionales relacionadas con desechos radioactivos. El Código de conducta fue aprobado en la Conferencia General del Organismo Internacional de Energía Atómica en octubre de 1990. Este Código afirma los principios y prácticas generales del Convenio de Basilea y exige que los movimientos transfronterizos de desechos radioactivos solamente se efectúen de acuerdo a las reglas de seguridad aceptadas internacionalmente y previa notificación del consentimiento de los Estados que envían o reciben dichos desechos o cuyos territorios son utilizados para su

tránsito. El Código también establece que todos los Estados involucrados deberán tener competencia administrativa y técnica, como así también la estructura reguladora indispensable para el manejo y la eliminación de los desechos radioactivos de acuerdo a pautas internacionales de seguridad.

En la aplicación de la resolución 7 sobre cooperación entre la Organización Marítima Internacional (OMI) y el PNUMA para la revisión de las normas, prácticas y reglamentaciones ya existentes referidas al transporte de desechos peligrosos por mar, la Secretaría Interina del Convenio de Basilea y la OMI colaboraron estrechamente. Luego de un estudio preliminar se dieron directrices a las comisiones pertinentes de la OMI para elaborar anteproyectos basados en códigos ya existentes que regulan el transporte de desechos a fin de asegurar su compatibilidad con las disposiciones del Convenio de Basilea. De acuerdo con la resolución anterior, la Comisión de Seguridad Marítima de la OMI, en su sesión de mayo de 1991, aprobó una revisión del Código internacional marítimo de mercaderías peligrosas y agregó una nueva sección al Código de Prácticas de Seguridad para el envío de cargas sólidas. Estas revisiones y enmiendas disponen, en la práctica, la aplicación del Convenio de Basilea en lo que concierne al transporte de desechos peligrosos regulado por dos convenciones marítimas (SOLAS 74 Y MARPOL 72/78, anexo III).

En octubre de 1991, se realizó en Ginebra la reunión informal consultiva de expertos de distintos puntos geográficos encargados del desarrollo de lineamientos técnicos para el manejo ambientalmente racional de los residuos peligrosos tal como lo requiere la resolución 8 de la Conferencia de Basilea. En la reunión se presentaron propuestas para la elaboración de un proyecto de lineamientos técnicos. Estas propuestas se consideraron como la forma más práctica de orientar a la autoridad competente en la evaluación de la racionalidad ambiental de las opciones sobre eliminación presentadas en la notificación, y en la toma de decisiones para aceptar o rechazar un movimiento transfronterizo en curso. El grupo técnico de trabajo establecido por el Director Ejecutivo del PNUMA se reunió tres veces en Ginebra (febrero, mayo y septiembre de 1992). A ese grupo se le asignó la responsabilidad de la preparación de un proyecto de lineamientos técnicos para el manejo ambientalmente racional de los desechos sujetos al Convenio de Basilea, para ser estudiados y eventualmente aprobados por las Partes en su primera reunión. El proyecto fue entonces presentado a la Conferencia de las Partes. Se hizo hincapié particularmente en la prevención y minimización de la generación de desechos peligrosos, la identificación y descripción de los mismos, la reducción de movimientos transfronterizos de tales desechos, los diferentes aspectos de reciclado, tratamiento y medios de eliminación, y la capacidad e idoneidad de las autoridades competentes.

Otras actividades internacionales en el área de los desechos peligrosos

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su XLIV período de sesiones adoptó la resolución 44/226 titulada "Tráfico de productos y desechos tóxicos y peligrosos", mediante la cual requería a cada Comisión económica regional de las Naciones Unidas que contribuyera a la prevención del tráfico ilegal de productos y desechos tóxicos y peligrosos mediante controles y evaluaciones regionales de este tráfico ilegal y de sus implicancias ambientales y de salud, con la cooperación del PNUMA y de otros organismos perti-

nentes de las Naciones Unidas. Para aplicar esta resolución el PNUMA desarrolló en 1991, entre otras cosas, el proyecto regional sobre este tema con la cooperación estrecha de la ESCAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico).

La Oficina de Industria y Medio Ambiente del PNUMA, con la colaboración de otras oficinas de éste, organizó entre 1990 y 1991 una serie de talleres de capacitación para el manejo de desechos peligrosos. Los participantes intercambiaron información y experiencias en el área de la legislación y las instituciones referidas al manejo y eliminación de desechos peligrosos y su aplicación.

En mayo de 1991, el Consejo de Administración del PNUMA también consideró que era necesario un estudio amplio sobre desechos peligrosos con el propósito de minimizar o eliminar su producción y logró que este tema fuera tratado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El capítulo 20 de la Agenda 21, aprobado en el mes de junio en Río de Janeiro, se refiere específicamente al manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos.

En enero de 1991, los gobiernos de los Estados miembros de la Organización de la Unidad Africana aprobaron la Convención de Bamako sobre la prohibición de la importación al África y la fiscalización de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos dentro de África. Este es un acuerdo regional africano equivalente al Convenio de Basilea, que muestra la creciente voluntad política para encarar los problemas sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. La Convención se refiere a desechos peligrosos, incluyendo los radiactivos. Este Convenio fue suscrito por los siguientes 17 países africanos: Benín, Burkina Faso, Burundi, Camerún, Egipto, Guinea, Guinea-Bisau, Costa de Marfil, Lesoto, Libia, Malí, Níger, República Central Africana, Senegal, Somalia, Togo y Uganda (y ratificado por tres países).

Primera Reunión de la Conferencia de las Partes

La Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea tuvo lugar en Piriápolis, en diciembre de 1992, gracias a la amable invitación del gobierno del Uruguay. Asistieron a ésta 28 Estados miembros y el mismo número de Estados no miembros, la CEE y también 13 observadores de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales.

La Conferencia decidió que su segunda reunión se llevará a cabo en febrero y marzo de 1994 y adoptó 23 decisiones respecto de la aplicación del Convenio.

La Conferencia solicitó al PNUMA que asumiera la función de Secretaría permanente. Al aceptar este pedido y hacerlo efectivo a partir del 1 de enero de 1993, el Director Ejecutivo del PNUMA estableció la Secretaría de acuerdo con la estructura contenida en el presupuesto aprobado por la Conferencia para los años 1993 y 1994. La Secretaría tiene su sede en Ginebra por invitación del Gobierno suizo, la que fue aceptada en la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes.

De acuerdo con la decisión I/7 sobre convenios institucionales y financieros aprobados por las Partes, se crearon dos Fondos fiduciarios: el Fondo fiduciario para el Convenio de Basilea, con un presupuesto para su aplicación en 1993, estimado en \$1.470.000, y un Fondo fiduciario de Cooperación Técnica para ayudar a los países en desarrollo y a otros países que necesitan de tal ayuda para la aplicación del Convenio, con un presupuesto de

\$ 788.740 para el año 1993. Se solicitó a las Partes y no Partes del Convenio contribuciones voluntarias a ambos Fondos fiduciarios.

La Conferencia de las Partes creó, mediante decisión I/2, una Comisión *ad hoc* de composición abierta a reunirse cuando fuera necesario entre las reuniones de las Partes Contratantes, y solicitó al Bureau que trabajara junto con la Secretaría entre reuniones de la Conferencia de las Partes.

La función principal de la Secretaría, según las medidas y principios contenidos en el Convenio de Basilea y las decisiones aprobadas en la Primera Reunión de las Partes Contratantes, es trabajar para los propósitos siguientes: *i)* reducir los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos a un mínimo compatible con su manejo ambientalmente racional; *ii)* recoger y difundir datos sobre la producción de desechos peligrosos, su traslado y eliminación; *iii)* minimizar la generación de desechos peligrosos; *iv)* asegurar el manejo ambientalmente racional y la eliminación de desechos peligrosos buscando la autosuficiencia nacional a este respecto, incluso preparando lineamientos técnicos con este fin; *v)* prestar ayuda a las Partes, particularmente a los países en vías de desarrollo, en las áreas técnicas y jurídicas tratadas por el Convenio con miras a facilitar la aplicación del mismo; *vi)* prevenir y eliminar el comercio ilegal de desechos peligrosos; y *vii)* preparar un protocolo sobre responsabilidad y compensación, incluso un proyecto de criterios para la creación de fondos de compensación y emergencia.

La Conferencia de las Partes aprobó una serie de decisiones relacionadas especialmente con la elaboración y la aceptación de un protocolo sobre responsabilidad y compensación, lineamientos técnicos, documentos de notificación y traslado, legislación nacional modelo, actividades de capacitación y establecimiento de centros regionales. La Conferencia pidió a los países industrializados que prohibieran los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros, para su eliminación en países en vías de desarrollo. A la vez pidió a estos últimos que prohibieran la importación de desechos peligrosos desde países industrializados. Se llegó a un acuerdo por el cual se permiten los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos para su recuperación y reciclaje, siempre y cuando esto se cumpla de acuerdo a lo estipulado por el Convenio. La mayoría de los representantes que asistió a esta reunión apoyó esa decisión como un primer paso, si bien la fijación de los criterios que determinen si tales desechos son susceptibles de recuperación o no, estará a cargo de un grupo de trabajo técnico. Se espera que la segunda reunión de las Partes evalúe la efectividad de la aplicación de estas decisiones a la luz de los resultados del estudio del tema a cargo del grupo de trabajo técnico.

Se creó un grupo de trabajo para desarrollar más ampliamente un protocolo sobre responsabilidad y compensación. El proyecto que presentó la Secretaría ante la Conferencia incluye disposiciones sobre responsabilidad civil sin límite financiero y, en caso de envíos ilegales, responsabilidad sin límite de tiempo. Este grupo deberá también considerar la manera de establecer un fondo internacional para dar una respuesta de emergencia ante accidentes derivados del transporte o eliminación de desechos peligrosos. La Reunión aprobó lineamientos técnicos provisionarios para el manejo ambientalmente racional de solventes, desechos de petróleo, bifenilos policlorados y residuos domésticos como base para un documento formal de directrices sobre el tema. En el contexto de la Agenda 21, la Conferencia se refirió a una lista de actividades prioritarias a realizar, haciendo hincapié particularmente en temas tales como el apoyo a los países en vías de desarrollo para el fortalecimiento de las potencialidades nacionales en su manejo de los desechos peligrosos, in-

cluyendo el control y prevención del tráfico ilegal, programas de capacitación y educación, sistemas de control y vigilancia de los movimientos transfronterizos, inventarios de emplazamientos para el tratamiento y eliminación de desechos peligrosos, riesgos para la salud y el medio ambiente provocados por exposición a dichos desechos e información pública sobre este tema y su difusión. Varias referencias al Convenio de Basilea incluidas en el capítulo 20 de la Agenda 21, aluden también a temas tales como el protocolo sobre responsabilidad y compensación, los procedimientos de control, el cálculo de costos y el tráfico ilegal.

Para lograr los objetivos del Convenio de Basilea, la Conferencia de las Partes pidió a la Secretaría ampliar su colaboración con los organismos de las Naciones Unidas, particularmente con la OMI y la Secretaría del Convenio de Londres de 1972, así como con su Comisión de seguridad marítima y Comisión de protección ambiental oceánica, para determinar los criterios de definición de las características peligrosas; con el Organismo Internacional para la Energía Atómica, en relación con los problemas de movimientos transfronterizos internacionales de desechos radiactivos y la posibilidad de elaborar un documento jurídico vinculante para el control de estos movimientos; con el Consejo de Cooperación de Aduanas, con el objeto de perfeccionar el control en los puntos fronterizos; y finalmente, con la ONUDI, las Comisiones regionales de la ONU, con la OCDE, la CEE, el *Commonwealth* y otras organizaciones.

Aplicación del Convenio de Basilea. Programa de trabajo para 1993

Las principales actividades para 1993 consisten en cooperar con las Partes y asistirles en la aplicación de las disposiciones del Convenio y llevar a la práctica las decisiones aprobadas por la Conferencia en su primera reunión. Esto requiere que la Secretaría realice, entre otras, las siguientes actividades:

- analizar las acciones y programas vigentes que apuntan a detectar, supervisar, prevenir, reducir o eliminar el tráfico ilegal de desechos peligrosos, con el objeto de proponer nuevos modos y medios para perfeccionar el control y prevención de este tráfico. Una vez establecidas las necesidades y prioridades de las Partes con relación a la asistencia en la detección del tráfico ilegal, proveerles en lo posible la ayuda necesaria en este campo (decisión I/15).
- finalizar el trabajo del Protocolo sobre responsabilidad y compensación, e incluir la preparación de los elementos que pudieran ser necesarios para establecer fondos de compensación y emergencia (decisiones I/5 y I/14), y analizar los mecanismos existentes de compensación y de responsabilidad laboral.
- identificar y analizar los procedimientos de control aplicados por los Estados en los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos destinados a operaciones de recuperación, con el propósito de que, en la segunda reunión de la Conferencia de las Partes, se les pueda aconsejar sobre las directrices y procedimientos relacionados con tales movimientos (decisión I/16).
- analizar los lineamientos técnicos provisionarios, ya elaborados, sobre el manejo ambientalmente racional de los desechos de conformidad con el Convenio de Basilea y preparar un proyecto corregido (decisión I/19).

- detectar las necesidades de las Partes de promulgar leyes o de adaptar las normas o leyes ya existentes de conformidad con las decisiones del Convenio de Basilea y en el caso de requerimiento, prestar asistencia al respecto (decisión I/12).
- examinar los acuerdos y convenios bilaterales, multilaterales y regionales comunicados por las Partes para establecer su conformidad con las decisiones del Convenio (decisión I/9).
- elaborar un resumen analítico de los informes presentados por las Partes, relacionados con la aplicación del Convenio (decisión I/11).
- recopilar toda la información recibida de los países desarrollados relacionada con las medidas tomadas para prohibir la exportación de desechos peligrosos a los países en vías de desarrollo, como también con las medidas tomadas por estos últimos para proscribir la importación de tales residuos (decisión I/22).
- establecer una evaluación preliminar sobre la factibilidad de fundar centros regionales de capacitación y transferencia tecnológica (decisión I/13).
- preparación de un manual para la aplicación del Convenio (decisión I/3).

Además, la Secretaría deberá realizar otras funciones tales como la movilización de recursos financieros con el propósito de prestar apoyo técnico a las Partes que así lo requieran para la aplicación del Convenio. Se espera que la Comisión de la Comunidad Europea provea fondos, además del presupuesto ya existente, para encarar un programa de asistencia técnica elaborado para el Caribe, Asia y el Pacífico, y Africa Occidental.

Con el Convenio de Basilea, la comunidad mundial tiene la oportunidad de aplicar un verdadero instrumento jurídico a nivel internacional que regule el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación.

El Convenio de Basilea podría contribuir sustancialmente a mejorar la situación mundial reduciendo los movimientos transfronterizos y promoviendo un manejo ambientalmente racional de los residuos peligrosos. Las Partes del Convenio deberían cooperar activamente entre sí para aplicarlo y, en particular, para ayudar a los países en vías de desarrollo a establecer prácticas de manejo racional y a adoptar métodos tecnológicos más limpios. Por lo tanto, es de gran importancia que las decisiones del Convenio de Basilea sean aplicadas lo más pronto posible, en forma efectiva y eficiente y con espíritu de solidaridad, para poder así contribuir verdaderamente a resolver los problemas relacionados con el manejo de los desechos peligrosos a nivel mundial y para ofrecer opciones accesibles, factibles y ambientalmente aceptables para el tratamiento de estos desechos.

Anexo

Resúmenes de las principales decisiones aprobadas por la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea.

- Responsabilidad y compensación

La Conferencia de las Partes decidió crear un grupo de trabajo *ad hoc* de expertos jurídicos y técnicos con el objeto de considerar y desarrollar un proyecto de protocolo sobre

responsabilidad y compensación, teniendo en cuenta los criterios que sobre este tema desarrolló el grupo de expertos durante los años 1990-1991. Es posible que se incluya en este proyecto la creación de un fondo internacional de compensación por daños derivados de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (decisión I/5).

- Lineamientos técnicos

Con referencia al párrafo 8 del Artículo 4 del Convenio, la Conferencia de las Partes aceptó los lineamientos técnicos desarrollados por el grupo de trabajo creado en aplicación de la resolución 8 del Acta Final de la Conferencia de Basilea, como una base para la elaboración de un documento formal, e invitó a todos los Estados a discutir estos lineamientos provisionales a fin de facilitar a ese grupo las pautas necesarias para poder perfeccionarlos con miras a su aprobación en la segunda reunión de la Conferencia (decisión I/19).

- Documento de notificación y traslado

Para facilitar la aplicación del párrafo 2 (f) del Artículo 4 y de los Anexos V-A y V-B del Convenio de Basilea, la Conferencia aprobó provisoriamente los documentos de notificación y traslado tal como fueron preparados por la Secretaría, y recomendó su uso a las Partes en los casos de aceptación o rechazo de propuestas de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. De igual forma, la Conferencia solicitó a las Partes y a los organismos internacionales pertinentes que proporcionen a la Secretaría toda información sobre el uso de los documentos y las enmiendas sugeridas para su aprobación en la próxima reunión de las Partes (decisiones I/21 y I/18).

- Legislación nacional modelo

Para facilitar la aplicación del párrafo 4 del Artículo 4 por el cual el Convenio solicita a las Partes que adopten medidas jurídicas, administrativas y otras, para llevar a cabo y hacer cumplir sus mandatos, la Conferencia de las Partes urgió a los países que aún no han dictado leyes, de conformidad con el Convenio, a que lo hagan teniendo en cuenta los elementos de la ley modelo sobre manejo de desechos peligrosos y la ley modelo sobre control de los movimientos transfronterizos de dichos desechos, elaboradas por la Secretaría con la ayuda de un grupo de expertos. De igual modo, la Conferencia solicitó a la Secretaría que continúe con su tarea de preparar una legislación nacional modelo y que promueva la cooperación entre las Partes y las asesore en la adaptación de sus leyes y reglamentos a las decisiones del Convenio de Basilea (decisión I/12).

- Centros regionales de capacitación

Con relación a la aplicación del párrafo 1 del Artículo 14, la Conferencia tomó debida nota del interés expresado por varios países de establecer centros regionales de capacita-

ción y transferencia tecnológica, solicitando en consecuencia a la comisión *ad hoc* de composición abierta, la detección de las necesidades específicas de las diferentes regiones en este aspecto, teniendo en cuenta las actividades en curso y las futuras, así como también los sistemas y medios de establecer los mecanismos apropiados para generar fondos de índole voluntaria con miras al mantenimiento de estos centros (decisión I/13).

Con relación al párrafo 1 del Artículo 10 del Convenio, la Conferencia solicitó a la Secretaría que, con la cooperación de otros organismos pertinentes, organice seminarios nacionales y regionales, talleres de trabajo y programas de capacitación, a fin de aplicar el Convenio y ayudar a promover la adopción de métodos de producción más limpios y de nuevas tecnologías de bajo nivel residual (decisión I/20).

Legislación

Honduras:

Ley General del Ambiente

Decreto Número 104-93
El Congreso Nacional,

Considerando: Que de acuerdo con la Constitución de la República, el Estado conservará el ambiente adecuado para proteger la salud de las personas, declarando de utilidad y necesidad pública la explotación Técnica y Racional de los recursos naturales de la nación.

Considerando: Que la destrucción acelerada de los recursos naturales y la degradación del ambiente amenaza el futuro de la nación ocasionando problemas económicos y sociales que afectan la calidad de vida de la población, y que es deber del Estado propiciar un estilo de desarrollo que, a través de la utilización adecuada de los recursos naturales y del ambiente, promueva la satisfacción de las necesidades básicas de la población presente sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades.

Considerando: Que la importancia y trascendencia de la problemática ambiental requiere de una organización y estructura administrativa que responda en forma coherente, armónica e integral a nuestra situación ambiental.

Considerando: Que la participación comunitaria es imprescindible para lograr la protección, conservación y uso racional de la riqueza natural del país y del ambiente en general.

Considerando: Que el pueblo hondureño, reclama con urgencia, la emisión de una legislación apropiada para la gestión ambiental que permita la formación de una conciencia nacional y la participación de todos los ciudadanos en la búsqueda de soluciones de beneficio colectivo.

**POR TANTO,
DECRETA:
LA SIGUIENTE:**

LEY GENERAL DEL AMBIENTE

TÍTULO I PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

CAPÍTULO I PRINCIPIOS GENERALES

Artículo 1.— La protección, conservación, restauración, y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales son de utilidad pública y de interés social.

El Gobierno Central y las municipalidades propiciarán la utilización racional y el manejo sostenible de esos recursos, a fin de permitir su preservación y aprovechamiento económico.

El interés público y el bien común constituyen los fundamentos de toda acción en defensa del ambiente; por tanto, es deber del Estado a través de sus instancias técnico-administrativas y judiciales,

cumplir y hacer cumplir las normas jurídicas relativas al ambiente.

Artículo 2.— A los efectos de esta Ley, se entiende por ambiente el conjunto formado por los recursos naturales, culturales y el espacio rural y urbano, que puede verse alterado por agentes físicos, químicos o biológicos, o por otros factores debido a causas naturales o actividades humanas, todos ellos susceptibles de afectar, directa o indirectamente, las condiciones de vida del hombre y el desarrollo de la sociedad.

Artículo 3.— Los recursos naturales no renovables deben aprovecharse de modo que se prevenga su agotamiento y la generación de efectos ambientales negativos en el entorno.

Los recursos naturales renovables deben ser aprovechados de acuerdo a sus funciones ecológicas, económicas y sociales en forma sostenible.

Artículo 4.— Es de interés público, el ordenamiento integral del territorio nacional considerando los aspectos ambientales y los factores económicos, demográficos y sociales.

Los proyectos públicos y privados que incidan en el ambiente se diseñarán y ejecutarán teniendo en cuenta la interrelación de todos los recursos naturales y la interdependencia del hombre con su entorno.

Artículo 5.— Los proyectos, instalaciones industriales o cualquier otra actividad pública o privada, susceptible de contaminar o degradar el ambiente, los recursos naturales o el patrimonio histórico cultural de la nación, serán precedidos obligatoriamente de una evaluación de impacto ambiental (EIA) que permita prevenir los posibles efectos negativos.

En tal virtud, las medidas de protección del ambiente o de los recursos naturales que resulten de dichas evaluaciones serán de obligatorio cumplimiento para todas las partes, en la fase de ejecución y durante la vida útil de las obras o instalaciones. A tal efecto la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente creará el sistema nacional de evaluación del impacto ambiental.

En el caso de instalaciones u obras existentes, se estará a lo dispuesto en el Capítulo sobre Disposiciones Finales.

Artículo 6.— Las disposiciones de la presente Ley y de las leyes sectoriales referente a la protección de la salud humana y a la protección, conservación, restauración y manejo adecuado de los recursos naturales y del ambiente, serán de obligatoria aplicación en las evaluaciones (EIA), a que se refiere el Artículo anterior.

Artículo 7.— El Estado adoptará cuantas medidas sean necesarias para prevenir o corregir la contaminación del ambiente. A estos efectos se entiende por contaminación toda alteración o modificación del ambiente que pueda perjudicar la salud humana, atentar contra los recursos naturales o afectar los recursos en general de la nación.

La descarga y emisión de contaminantes, se ajustarán obligatoriamente a las regulaciones técnicas que al efecto se emitan, así como a las disposiciones de carácter internacional, establecidas en convenios o acuerdos bilaterales o multilaterales suscritos por Honduras.

Artículo 8.— Se prohíbe la introducción al país, de desechos tóxicos radioactivos, basuras domiciliarias, cienos o lodos cloacales y otros considerados perjudiciales o contaminantes.

El territorio y las aguas nacionales no podrán utilizarse como depósito de tales materiales.

CAPÍTULO II

OBJETIVOS

Artículo 9.— Son objetivos específicos de la presente Ley:

- a) Propiciar un marco adecuado que permita orientar las actividades agropecuarias, forestales e industriales hacia formas de explotación compatibles con la conservación y uso racional y sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente en general;
- b) Establecer los mecanismos necesarios para el mantenimiento del equilibrio ecológico, permitiendo la conservación de los recursos, la preservación de la diversidad genética y el aprovechamiento racional de las especies y los recursos naturales renovables y no renovables;
- c) Establecer los principios que orienten las actividades de la Administración Pública en materia ambiental, incluyendo los mecanismos de coordinación para una eficiente gestión;
- ch) Implantar la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), para la ejecución de proyectos públicos o privados potencialmente contaminantes o degradantes;
- d) Promover la participación de los ciudadanos en las actividades relacionadas con la protección, conservación, restauración y manejo adecuado del ambiente y de los recursos naturales;
- e) Fomentar la educación e investigación ambiental para formar una conciencia ecológica en la población.
- f) Elevar la calidad de vida de los pobladores, propiciando el mejoramiento del entorno en los asentamientos humanos, y;

- g) Los demás compatibles con los objetivos anteriores.

TÍTULO II GESTIÓN AMBIENTAL

CAPÍTULO I SECRETARÍA DE ESTADO EN EL DESPACHO DEL AMBIENTE

Artículo 10.— Créase la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente, responsable de: Cumplir y hacer cumplir la legislación ambiental de Honduras; de la formulación y coordinación global de las políticas nacionales sobre el ambiente; velar porque se cumplan esas políticas; y, de la coordinación institucional pública y privada en materia ambiental.

La Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente, gozará de todas las garantías e independencia necesarias para el desempeño de sus funciones, estará a cargo de un Secretario de Estado, asistido por un Sub-Secretario, un Oficial Mayor y las dependencias técnicas pertinentes para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley.

Esta Secretaría de Estado contará con un Consejo Consultivo Nacional del Ambiente, conformado por representantes del Sector Público y Privado, quienes participarán Ad-Honorem en las sesiones que se celebren; un Comité Técnico Asesor; y, una Procuraduría del Ambiente. Considerando que esta Secretaría no es directamente ejecutora, operará con una estructura mínima y su personal directivo, técnico y administrativo no será superior a treinta y cinco (35) empleados.

Artículo 11.— Corresponde a la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente, las funciones siguientes:

- a) Definir objetivos, formular políticas y establecer prioridades en materia de ambiente;
 - b) Coordinar las actividades de los distintos organismos públicos centralizados o descentralizados, con competencias en materia ambiental, y propiciar la participación de la población en general en esas actividades;
 - c) Vigilar el estricto cumplimiento de la legislación nacional sobre ambiente y de los tratados y convenios internacionales suscritos por Honduras relativos a los recursos naturales y al ambiente;
 - ch) Desarrollar, en coordinación con las instituciones pertinentes, el Plan de Ordenamiento Territorial;
 - d) Crear y manejar el sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental;
 - e) Modernizar la gestión ambiental a través de la capacitación de recursos humanos calificados en ciencias ambientales y propiciar programas y actividades para la formación de una adecuada conciencia ambiental a nivel nacional;
 - f) Velar por el cumplimiento de las disposiciones, resoluciones, o acuerdos emitidos por la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD);
 - g) Desarrollar y coordinar un Sistema Nacional de Información Ambiental que deberá mantenerse actualizado permanentemente;
 - h) Preparar y proponer al Poder Ejecutivo un programa de créditos e incentivos en materia ambiental, así como los requerimientos económicos necesarios para una eficiente gestión ambiental, especialmente los referidos a evaluaciones de impacto ambiental (EIA), permisos o licencias y el control de las actividades de los sectores públicos y privados potencialmente contaminantes o degradantes;
 - i) Proponer aquellas medidas que se consideren idóneas, para preservar los recursos naturales, incluyendo medidas para evitar la importación de tecnología ambientalmente inadecuadas;
 - j) Tomar las medidas necesarias para evitar la importación al país de productos peligrosos para el ecosistema y la salud humana;
 - k) Promover la realización de investigaciones científicas y tecnológicas orientadas a solucionar los problemas ambientales del país;
 - l) Establecer relaciones y mecanismos de colaboración con organizaciones gubernamentales de otras naciones y organismos internacionales que laboren en asuntos de ambiente, lo mismo que con Organizaciones no Gubernamentales nacionales e internacionales;
 - ll) Promover las acciones administrativas y judiciales procedentes que se originen por las faltas o delitos cometidos en contra de los recursos naturales y del ambiente o por incumplimiento de obligaciones a favor del Estado relativos a esta materia;
 - m) Emitir dictámenes en materia ambiental, previos a la autorización, concesión y emisión de permisos de operación de empresas productivas o comerciales y para la ejecución de proyectos públicos o privados;
 - n) Representar al Estado de Honduras ante organismos nacionales e internacionales en materia ambiental;
 - ñ) En general, dictar, ejecutar y proponer todas aquellas medidas que se consideren idóneas para preservar los recursos naturales y mejorar la calidad de vida del pueblo hondureño, y;
 - o) Las demás que establezca el Reglamento.
- Artículo 12.**— Las atribuciones y deberes del Secretario de Estado en el Despacho del Ambiente son las establecidas en

el Artículo 36 de la Ley General de la Administración Pública y las contenidas en esta Ley.

DEL CONSEJO CONSULTIVO

Artículo 13.— Créase el Consejo Consultivo Nacional del Ambiente como un órgano asesor del Secretario de Estado en el Despacho del Ambiente, tendrá las funciones que se señalen en el Reglamento y estará integrado en la forma siguiente:

- a) El Sub-Secretario de Estado en el Despacho del Ambiente, quien lo presidirá.
- b) El Sub-Secretario de Estado en los Despachos de Planificación, Coordinación y Presupuesto;
- c) El Sub-Secretario de Estado en el Despacho de Recursos Naturales;
- ch) El Sub-Secretario en el Despacho de Educación Pública;
- d) Un representante de la Asociación de Municipios de Honduras;
- e) Un representante de las instituciones de Educación Superior;
- f) Un representante de la Federación de Organizaciones Ambientalistas no gubernamentales;
- g) Un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada;
- h) Un representante de las organizaciones obreras, e;
- i) Un representante de las organizaciones campesinas.

Los representantes de las organizaciones no gubernamentales serán nombrados por ellas mismas de acuerdo al procedimiento que al efecto establece la Ley General de la Administración Pública.

Cuando lo considere pertinente, el Consejo Consultivo Nacional del Ambiente podrá solicitar criterios técnicos y opiniones a colegios profesionales, organizaciones cívicas y religiosas y otras or-

ganizaciones e instituciones. Asimismo el Presidente podrá invitar a las sesiones a otros funcionarios o instituciones.

DEL COMITÉ TÉCNICO ASESOR

Artículo 14.— Créase el Comité Técnico Asesor a nivel especializado técnico científico, conformado por representantes del sector privado y público como un organismo de apoyo de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente.

Las instituciones gubernamentales están obligadas a asignar en forma temporal, personal calificado para integrar el Comité Técnico Asesor cuando así lo requiera la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente. De igual forma las instituciones u organizaciones privadas deberán colaborar con dicha oficina acreditando sus representantes ante el mismo.

Artículo 15.— El Reglamento Interno establecerá la organización y funcionamiento del Comité Técnico Asesor.

CAPÍTULO II LA PROCURADURÍA DEL AMBIENTE

Artículo 16.— Créase la Procuraduría del Ambiente, que dependerá de la Procuraduría General de la República y quien por delegación representará administrativa y judicialmente los intereses del Estado en materia ambiental.

Artículo 17.— El Procurador del Ambiente será electo por el Congreso Nacional, durará en sus funciones cinco (5) años, deberá ser hondureño por nacimiento, ciudadano en el ejercicio de sus derechos, de reconocida honradez y capacidad, con probada conciencia ambienta-

lista y poseer título de abogado solvente con su colegio.

El Procurador del Ambiente será asistido por un Sub-Procurador electo en la misma forma que aquél y deberá reunir los mismos requisitos. Durará en sus funciones el mismo período que el titular. El Sub-Procurador asistirá al Procurador en caso de ausencia, falta temporal o legítimo impedimento.

Artículo 18.— El Procurador y el Sub-Procurador del Ambiente tendrán los mismos privilegios e inmunidades que el Procurador General de la República. Su salario y gastos afectará el Presupuesto General de la República, para lo cual se creará la partida correspondiente.

Artículo 19.— Las acciones civiles y criminales en materia ambiental serán realizadas directamente por la Procuraduría del Ambiente. El Procurador del Ambiente tendrá las facultades de un Apoderado General en la forma que lo establece el Artículo 19 regla primera de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Artículo 20.— En el cumplimiento de los asuntos ambientales la Procuraduría del Ambiente gozará de plena autonomía, salvo en los casos que conforme a la ley deba atender instrucciones especiales y trabajará coordinadamente con la Procuraduría General de la República.

Artículo 21.— La Procuraduría del Ambiente para el cumplimiento de su función, contará a nivel nacional con la asistencia obligatoria de los fiscales de los juzgados y tribunales, asesores legales y abogados consultores de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Ejecutivo y los representantes de las Corporaciones Municipales.

Artículo 22.— El prestar servicios a la Procuraduría del Ambiente es incompatible con cualquier otro cargo retribuido de gestión profesional o de negocios propios o ajenos dentro del campo ambiental.

En caso de infracción, sus actuaciones no tendrán efecto legal y la nulidad podrá ser declarada de oficio por los tribunales de justicia, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo Ciento Diecinueve (119) de la Ley de Procedimientos Administrativos.

Artículo 23.— En toda clase de juicios, gestiones y trámites, la Procuraduría del Ambiente usará papel simple; así mismo gozará de franquicia postal, de comunicación vía fax, telex, telefónica, telegráfica y demás medios de comunicación futuros.

Artículo 24.— Toda persona que sea citada por la Procuraduría del Ambiente deberá comparecer personalmente o por medio de apoderado y si fuese citado por segunda vez y no compareciere en el día y hora señalado se le considerará desacato a la autoridad, salvo los casos de fuerza mayor o caso fortuito.

Artículo 25.— Todas las dependencias del Estado y particulares están obligados a cumplir los requerimientos que para el cumplimiento de sus funciones reciba de la Procuraduría del Ambiente, tales como inspecciones, informes, certificaciones y otros que se consideren procedentes.

Artículo 26.— El reglamento de esta ley establecerá el funcionamiento y régimen interno de la Procuraduría del Ambiente.

CAPÍTULO III COMPETENCIAS

Artículo 27.— Las atribuciones que de conformidad con esta Ley y con las leyes

sectoriales respectivas corresponden al Estado en materia de protección, conservación, restauración y manejo adecuado del ambiente y de los recursos naturales, serán ejercidas por los organismos del Poder Ejecutivo e instituciones descentralizadas a quienes legalmente se asigne competencia, y por las municipalidades en su respectiva jurisdicción, quienes deberán coordinar sus actividades con la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente de acuerdo con los principios y objetivos de la presente Ley.

Artículo 28.— En aplicación de esta Ley y de las leyes sectoriales respectivas, corresponde al Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente y las demás Secretarías de Estado e Instituciones descentralizadas competentes, las atribuciones siguientes:

- a) La ejecución de la política general en materia ambiental, propuesta por la Secretaría del Ambiente y aprobada por el Presidente de la República.
- b) La planificación del aprovechamiento racional de los recursos naturales, considerando sus usos alternativos y la interrelación natural en el ecosistema;
- c) El ordenamiento integral del territorio por medio de planes que consideren los aspectos ambientales y los factores económicos, demográficos y sociales;
- ch) La administración de las áreas naturales protegidas;
- d) La expedición y administración de las normas técnicas de prevención y control las materias objeto de esta Ley;
- e) El control de emisión de todo tipo de contaminación y el registro de pesticidas, fertilizantes y otros productos químicos, biológicos o radioactivos potencialmente contaminantes que requieren autorización para su importación o fabricación, de acuerdo con las leyes

sobre la materia, y velar porque se apliquen las prohibiciones legales para la introducción o fabricación de dichos productos, cuya condición perjudicial esté debidamente comprobada;

- f) El control de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas por sus efectos negativos para la salud y el ambiente, según ésta y otras leyes y sus disposiciones reglamentadas;
- g) La prevención y control de desastres, emergencias y otras contingencias ambientales que incidan negativamente en parte o en todo el territorio nacional;
- h) La elaboración de inventarios de los recursos naturales a nivel nacional;
- i) El ordenamiento de las cuencas hidrográficas;
- j) La implantación del Sistema de Cuentas Nacionales, considerando los recursos naturales en general, y;
- k) Las demás que esta Ley y otras leyes reservan a los órganos del Poder Ejecutivo.

Artículo 29.— Corresponden a las municipalidades en aplicación de esta Ley, de la Ley de Municipalidades y de las leyes sectoriales respectivas, las atribuciones siguientes:

- a) La ordenación del desarrollo urbano a través de planes reguladores de las ciudades, incluyendo el uso del suelo, vías de circulación, regulación de la construcción, servicios públicos municipales, saneamiento básico y otras similares;
- b) La protección y conservación de las fuentes de abastecimiento de agua a las poblaciones, incluyendo la prevención y control de su contaminación y la ejecución de trabajo de reforestación;
- c) La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección ambiental en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los

- servicios de alcantarillado, limpieza, recolección y disposición de basuras, mercados, rastros, cementerios, tránsito vehicular y transportes locales;
- ch) La creación y mantenimiento de parques urbanos y de áreas municipales sujetas a conservación;
- d) La prevención y control de desastres, emergencias y otras contingencias ambientales, cuyos efectos negativos afecten particularmente al término Municipal y a sus habitantes;
- e) El control de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas, pero que afecten en forma particular al ecosistema existente en el municipio;
- f) El control de la emisión de contaminantes en su respectiva jurisdicción, de conformidad con las formas técnicas que le dicte el Poder Ejecutivo;
- g) La preservación de los valores históricos, culturales y artísticos en el término municipal, así como de los monumentos históricos y lugares típicos de especial belleza escénica y su participación en el manejo de las áreas naturales protegidas, y;
- h) Las demás que ésta y otras leyes reservan a las municipalidades.

TITULO III PROTECCIÓN DEL AMBIENTE Y USO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES

CAPÍTULO I AGUAS CONTINENTALES Y MARÍTIMAS

Artículo 30.— Corresponde al Estado y a las municipalidades en su respectiva jurisdicción, el manejo, protección y conservación de las cuencas y depósitos naturales de agua, incluyendo la preservación de los elementos naturales que intervienen en el proceso hidrológico.

Los usuarios del agua, sea cual fuere el fin a que se destine están obligados a utilizarla en forma racional, previniendo su derroche y procurando cuando sea posible, su reutilización.

Artículo 31.— Serán objeto de protección y control especial las categorías de aguas siguientes:

- Las destinadas al abastecimiento de agua a las poblaciones o al consumo humano en general;
- Las destinadas al riego o a la producción de alimentos;
- Las que constituyan viveros o criaderos naturales de especies de la fauna y flora acuáticas;
- Las que se encuentran en zonas protegidas, y;
- Cualquier otra fuente de importancia general.

Artículo 32.— Se prohíbe vertir en las aguas continentales o marítimas sobre las cuales el Estado ejerza jurisdicción, toda clase de desechos contaminantes, sean sólidos, líquidos o gaseosos, susceptibles de afectar la salud de las personas o la vida acuática, de perjudicar la calidad del agua para sus propios fines o de alterar el equilibrio ecológico en general.

Las Secretarías de Salud Pública, Recursos Naturales y Defensa Nacional y Seguridad Pública, serán responsables de ejercer control sobre el tratamiento de las aguas continentales y marítimas, observando las normas técnicas y las regulaciones que establezcan las leyes sectoriales y los reglamentos.

Artículo 33.— Se prohíbe ubicar asentamientos humanos, bases militares, instalaciones industriales o de cualquier otro tipo en las áreas de influencia de las fuentes de abastecimiento de agua a las poblaciones o de sistemas de riego de planta-

ciones agrícolas destinadas al consumo humano, cuyos residuos aun tratados, presenten riesgos potenciales de contaminación, las municipalidades velarán por la correcta aplicación de esta norma.

Artículo 34.— Con el propósito de regularizar el régimen de las aguas, evitar los arrastres sólidos y ayudar a la protección de los embalses, represas, vías de comunicación, tierras agrícolas y poblaciones contra los efectos nocivos de las aguas, se ejercitarán proyectos de ordenamiento hidrológico.

Estos proyectos partirán de la consideración de las cuencas hidrográficas como unidad de operación y manejo.

Todo proyecto hidroeléctrico, de irrigación o cualquier otro destinado a aprovechar en gran escala aguas superficiales o subterráneas dentro del territorio nacional, será precedido obligatoriamente de un plan de ordenamiento hidrológico y de una evaluación de impacto ambiental.

CAPÍTULO III PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA

SECCIÓN "A" ASPECTOS GENERALES

Artículo 35.— Se declara de interés público la protección de la naturaleza, incluyendo la preservación de las bellezas escénicas y la conservación y manejo de la flora y fauna silvestre.

En consecuencia, el Poder Ejecutivo, dictará las medidas necesarias para evitar las causas que amenacen su degradación o la extinción de las especies.

Artículo 36.— Créase el Sistema de Areas Protegidas, el cual estará formado por reservas de la biósfera, parques nacionales, refugios de vida silvestre, monumentos naturales, reservas biológicas, re-

servas antropológicas, áreas insulares del territorio nacional u otras categorías de manejo que fuera necesario establecer.

A fin de asegurar la protección de la naturaleza y, previos los estudios científicos y técnicos necesarios, el Estado declarará áreas naturales protegidas, como parte del Sistema de Areas Protegidas de Honduras. Para fines de su administración, las áreas naturales protegidas estarán sujetas a los planes de ordenamiento o manejo que se dicten.

Artículo 37.— En el establecimiento, administración y desarrollo de las áreas naturales protegidas a que se refiere el Artículo anterior, participarán, entre otras, las municipalidades en cuya jurisdicción se localicen, con el objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección del ecosistema.

Artículo 38.— Para el manejo adecuado de las áreas naturales protegidas podrán establecerse zonas aisladoras o de amortiguamiento en torno a sus respectivos límites. Los propietarios de terrenos privados y los pobladores ubicados en estas zonas podrán realizar actividades productivas sujetándose a las normas técnicas y a los usos del suelo que se acuerden en el Decreto de declaración de cada área.

Artículo 39.— La declaración de las áreas naturales protegidas que incluyen sus zonas de amortiguamiento, se harán mediante Acuerdo del Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales a propuesta de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente y en consulta con las municipalidades de la jurisdicción correspondiente, previa información pública, siguiendo el procedimiento que establezca el Reglamento. Emitido el Acuerdo

pertinente, se someterá a la aprobación del Congreso Nacional.

Artículo 40.—La declaración de una área natural protegida permite a las autoridades competentes dentro de las atribuciones fijadas en ésta y en las leyes sectoriales respectivas, imponer a los propietarios usufructuarios, poseedores y ocupantes ubicados dentro de los límites respectivos, las restricciones u obligaciones que sean indispensables para el logro de los fines de utilidad y necesidad pública que conlleve el Decreto de declaración y que resulten de los planes de ordenamiento o de manejo que se aprueben.

El Estado podrá adquirir mediante compra-venta, permuta o expropiación, los terrenos que puedan contribuir mejor al cumplimiento de los fines propios de estas áreas.

SECCIÓN "B" FLORA Y FAUNA SILVESTRE

Artículo 41.— Se entiende por flora y fauna protegidas aquellas especies de plantas y animales que deben ser objeto de protección especial por su rareza, condición en el ecosistema o el peligro de extinción en que se encuentren. Se prohíbe su explotación, caza, captura, comercialización o destrucción.

Artículo 42.—Animales de caza son los animales silvestres que puedan ser objeto de caza, previa licencia que se otorgara mediante el Departamento de Vida Silvestre de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR).

Para el aprovechamiento racional de estas especies, previo los estudios técnicos y científicos requeridos y en coordinación con las municipalidades, se establecerán las especies, épocas de veda y zonas

de caza permitidas, tamaños máximos de captura, sexo, edad y cantidades permitidas.

Artículo 43.— El señalamiento e identificación de especies protegidas, animales de caza, vedas y época de caza, máximos de captura, edad y tamaño mínimos permitidos, se hará mediante Acuerdo plenamente vinculante que dictará el Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales.

Artículo 44.— Solamente podrán realizar operaciones de exportación o importación de las especies de flora y fauna silvestre, las personas que obtuvieran licencia expedida por el Departamento de Areas Protegidas y Vida Silvestre de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), previo los estudios pertinentes y pago de los valores monetarios que fije el reglamento, los cuales ingresarán a la Tesorería General de la República. Asimismo, se requerirá licencia para establecer criaderos o viveros de las mismas especies.

El otorgamiento de estas licencias estará sujeto a lo previsto en los Convenios Internacionales sobre la materia y a los requisitos que establezcan las leyes conexas y el Reglamento de esta Ley.

SECCIÓN "C" BOSQUES

Artículo 45.— El recurso forestal deberá ser manejado y utilizado bajo el principio de protección de la biodiversidad, rendimiento sostenible y el concepto de uso múltiple del recurso, atendiendo sus funciones económicas, ecológicas y sociales.

Artículo 46.— La Administración Forestal del Estado otorgará permisos o autorizaciones a personas naturales o jurídicas, para aprovechamiento forestal, siempre que se prepare un plan de manejo que asegure la utilización sostenible del recurso.

Artículo 47.— Se declara de interés público la protección de los bosques contra los incendios y las plagas forestales y las demás actividades nocivas que afecten el recurso forestal y el ambiente. Las municipalidades participarán en las actividades de prevención, en coordinación con la Administración Forestal del Estado. Los ciudadanos están en la obligación de cooperar con las autoridades civiles y militares en la protección de los recursos naturales.

CAPÍTULO III SUELOS

SECCIÓN "A" USOS AGRÍCOLAS, PECUARIOS Y FORESTALES

Artículo 48.— Los suelos del territorio nacional deberán usarse de manera racional y compatible con su vocación natural, procurando que mantenga su capacidad productiva, sin alterar el equilibrio de los ecosistemas.

Su uso potencial se determinará considerando factores físicos, ecológicos, socioeconómicos en el marco de los correspondientes planes de ordenamiento del territorio.

Artículo 49.— Quienes realicen actividades agrícolas o pecuarias deberán conservar o incrementar la fertilidad de los suelos, utilizando técnicas y métodos de explotación apropiados, previniendo su degradación como resultado de la ero-

sión, acidez, salinidad, contaminación, drenaje inadecuado u otros similares.

Los programas de asistencia técnica y el crédito agrícola estarán orientados a favorecer el empleo de técnicas adecuadas en el uso de los suelos.

Artículo 50.— Los suelos que se encuentren en terrenos de pendientes pronunciadas, cuyo aprovechamiento puede provocar su erosión acelerada o deslizamientos de tierra, deberán de mantenerse en cubierta vegetal permanente y por consiguiente, no les son aplicables las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria. La administración Forestal del Estado fomentará programas para su forestación o reforestación.

SECCIÓN "B" USOS URBANOS E INDUSTRIALES

Artículo 51.— La utilización del suelo urbano será objeto de planificación de parte de las respectivas municipalidades, debiendo considerar entre otros, los sectores residenciales cívicos, comerciales, industriales y recreativos, atendiendo a la calidad de vida de los habitantes y a la protección del ambiente.

A estos efectos, la planificación urbana incluirá la reglamentación de la construcción y el desarrollo de programas habitacionales, la localización adecuada de los servicios públicos y de las vías de comunicación urbana, la localización de áreas verdes y la arborización de las vías públicas.

Artículo 52.— Las industrias por establecerse, susceptibles de contaminar el ambiente, se ubicarán en zonas que no dañen al ecosistema y a la salud de los habitantes. La municipalidad de la jurisdicción que corresponda, otorgará permiso

para su construcción e instalación, previo dictamen de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente.

Artículo 53.— La instalación en los sectores urbano y rural, de industrias susceptibles de producir el deterioro del ambiente, estará sujeta a que previo Estudio del Impacto Ambiental (EIA), se acredite que los vertidos o emisiones no causarán molestias o daños a los habitantes o a sus bienes, a los suelos, aguas, aire, flora y fauna silvestre.

Artículo 54.— La descarga y eliminación de los desechos sólidos y líquidos de cualquier origen, tóxico y no tóxico solamente podrán realizarse en los lugares asignados por las autoridades competentes y de acuerdo con las regulaciones técnicas correspondientes y conforme a las ordenanzas municipales respectivas.

CAPÍTULO IV RECURSOS MARINOS Y COSTEROS

Artículo 55.— Se entienden por recursos marinos y costeros las aguas del mar, las playas, playones y la franja del litoral, bahías, lagunas costeras, manglares, arrecifes de coral, estuarios, bellezas escénicas y los recursos naturales vivos y no vivos contenidos en las aguas del mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental.

Artículo 56.— La explotación de recursos marinos y costeros está sujeta a criterios técnicos que determinen su utilización racional y aprovechamiento sostenible. A estos efectos, el Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales fijará épocas de veda para la pesca o recolec-

ción de determinadas especies y los criterios técnicos a que se sujetará la población y repoblación de los fondos marinos.

Artículo 57.— El Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales en coordinación con las demás instituciones competentes, podrá delimitar zonas de protección de determinadas áreas marinas o costeras, las cuales se sujetarán a planes de ordenamiento y manejo, a fin de prevenir y combatir la contaminación o la degradación del ambiente.

Artículo 58.— La ejecución de obras civiles en las costas se hará de manera que no se dañe la franja terrestre o acuática del litoral y que no cause cambios ecológicos significativos, previo estudio de impacto ambiental.

CAPÍTULO V ATMÓSFERA

Artículo 59.— Se declara de interés público la actividad tendiente a evitar la contaminación del aire por la presencia de gases perjudiciales, humo, polvo, partículas sólidas, materias radioactivas u otros vertidos que sean perjudiciales a la salud humana, a los bienes públicos o privados, a la flora y la fauna y al ecosistema en general.

Artículo 60.— Con el propósito de prevenir los efectos fisiológicos negativos sobre las personas, la flora y la fauna, el Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud Pública, en consulta con el Consejo Nacional de Medio Ambiente y otros organismos competentes, determinará las normas técnicas que establezcan los niveles permisibles de inmisión y de emisión de contami-

nantes, a cuyo efecto emitirá los reglamentos que fueren necesarios.

Los vehículos automotores, las industrias u otras instalaciones fijas o móviles, públicas o privadas, que viertan gases u otros contaminantes en la atmósfera, están obligadas a observar estas normas técnicas, incluyendo los sistemas de tratamiento que fueren pertinentes.

Las municipalidades en sus respectivas jurisdicciones, tendrán competencia para supervisar el cumplimiento de esas normas.

Artículo 61.— El Poder Ejecutivo por medio de la Secretaría de Salud Pública, reglamentará los índices de tolerancia de los ruidos, vibraciones, así como la emisión del humo y polvo.

Artículo 62.— Las municipalidades no podrán autorizar en las áreas urbanas o rurales, actividades industriales o de cualquier otro tipo que produzcan emanaciones tóxicas o nocivas y de olores que menoscaben el bienestar y la salud de las personas, que sean perjudiciales a la salud humana o bienes públicos o privados, a la flora y a la fauna y al ecosistema en general.

CAPÍTULO VI MINERALES E HIDROCARBUROS

Artículo 63.— Los recursos minerales de la nación, incluyendo los hidrocarburos, se declaran de utilidad pública; su aprovechamiento, exploración y explotación deben sujetarse a los regímenes especiales establecidos en el Código de Minería y en la ley de hidrocarburos, así como en sus reglamentos de aplicación, debiendo observarse, en todo caso, las disposiciones de la presente Ley y de las leyes sectoriales relativas a la prevención de la

contaminación del medio ambiente o de la degradación de los recursos naturales.

Artículo 64.— Se prohíbe, a los concesionarios de explotaciones mineras o de operaciones relacionadas con hidrocarburos, el vertimiento en suelos, ríos, lagos, lagunas y cualquier otro curso y fuente de agua, de desechos tóxicos y no tóxicos sin su debido tratamiento que perjudique la salud humana o el ambiente en general.

Artículo 65.— La extracción de piedra y arena, la extracción e industrialización de sal, cal, o la fabricación de cemento, se sujetarán a las normas técnicas de prevención que establezca el reglamento respectivo de la presente ley, a efecto de evitar el impacto negativo que dichas actividades pueden producir en el medio ambiente y en la salud humana. Corresponde a las municipalidades vigilar el cumplimiento de esas normas técnicas en el término de sus respectivas jurisdicciones.

TÍTULO IV ELEMENTOS AMBIENTALES DISTINTOS A LOS RECURSOS NATURALES

CAPÍTULO I RESIDUOS SÓLIDOS Y ORGÁNICOS

Artículo 66.— Los residuos sólidos y orgánicos provenientes de fuentes domésticas, industriales o de la agricultura, ganadería, minería, usos públicos y otros, serán técnicamente tratados para evitar alteraciones en los suelos, ríos, lagos, lagunas y en general en las aguas marítimas y terrestres, así como para evitar la contaminación del aire.

Artículo 67.— Corresponde a las municipalidades en consulta con la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud Pú-

blica u otros organismos técnicos, adoptar un sistema de recolección, tratamiento y disposición final de estos residuos, incluyendo las posibilidades de su reutilización o reciclaje.

CAPÍTULO II

PRODUCTOS AGROQUÍMICOS TÓXICOS Y PELIGROSOS

Artículo 68.— El Estado ejercerá de conformidad con el Código de Salud, las leyes de Sanidad Vegetal y de Sanidad Animal y otras disposiciones conexas, el control sobre la fabricación, formulación, importación, distribución, venta, transporte, almacenamiento, utilización y disposición final de los agroquímicos y productos tóxicos o peligrosos utilizados en la agricultura, ganadería, industria y otras actividades.

Las sustancias tóxicas o peligrosas no podrán ser objeto de fabricación, almacenamiento, importación, comercialización, transporte, uso o disposición si no han sido debidamente autorizadas por la Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales o por la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud Pública en el ámbito de su competencia. Otorgada su autorización deberán inscribirse en los registros especiales respectivos.

Artículo 69.— El reglamento establecerá las medidas especiales de control requerido en la generación, tratamiento, identificación, envoltura, rotulación, transporte, almacenaje y disposición de los residuos tóxicos y peligrosos que se originen en el país, cumplimiento con las normas financieras y técnicas de seguridad que garanticen a su aislamiento y prevengan su impacto negativo en el ambiente. El incumplimiento de esta norma

dará lugar a deducir las responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan. En ningún caso se permitirá la introducción al país de residuos tóxicos o peligrosos generados en otro país.

CAPÍTULO III

PATRIMONIO HISTÓRICO, CULTURAL Y RECURSOS TURÍSTICOS

Artículo 70.— El patrimonio antropológico, arqueológico, histórico, artístico, cultural y étnico, así como su entorno natural, están bajo la protección del Estado.

Artículo 71.— Las etnias autóctonas tendrán especial apoyo estatal en relación con sus sistemas tradicionales de uso integral de los recursos naturales renovables, los cuales deberán ser estudiados a fin de establecer su viabilidad como modelo de desarrollo sostenible. El desarrollo futuro de estos grupos deberá incorporar las normas y criterios de desarrollo sostenible ya existente.

Artículo 72.— Se declaran de interés nacional los recursos turísticos de la nación, incluyendo los de índole natural y cultural. Las obras de desarrollo turístico deberán identificar, rescatar y conservar los valores naturales, paisajísticos, arquitectónicos e históricos de las diferentes regiones del país.

Artículo 73.— Los proyectos turísticos localizados dentro del Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, se ejecutarán respetando los planes de ordenamiento y manejo que se dicten y considerando el desarrollo del ecoturismo como fuente generadora de empleo e ingresos.

CAPÍTULO IV

AMBIENTE Y SALUD HUMANA

Artículo 74.— El Estado, a través de la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud Pública y con la colaboración de la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente, vigilará el cumplimiento de las leyes generales y especiales atinentes al saneamiento básico y contaminación del aire, agua y suelos, con el objeto de garantizar un ambiente apropiado de vida para la población.

Artículo 75.— Las municipalidades, en el término de su jurisdicción territorial y en concordancia con la política general del Estado, tomarán las medidas específicas de control de la contaminación ambiental según las condiciones naturales, sociales, económicas imperantes.

Artículo 76.— El Poder Ejecutivo establecerá los niveles permisibles de contaminación, atendiendo los resultados de investigaciones pertinentes y las normas internacionales.

TÍTULO V

DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

CAPÍTULO I

ASPECTOS GENERALES

Artículo 77.— Los principios y objetivos establecidos en esta Ley, regirán la actividad en materia ambiental de todos los organismos públicos y privados, pudiendo ser invocados en cualquier procedimiento administrativo o judicial.

Artículo 78.— Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que deseen realizar cualquier obra o actividad suscep-

tible de alterar o deteriorar gravemente el ambiente incluyendo los recursos naturales, están obligados a informar de la misma a la autoridad competente por razón de la materia y a preparar una evaluación de impacto ambiental (EIA) de acuerdo con lo previsto en el Artículo 5 de esta Ley.

Se incluyen dentro de estas actividades: La industria química, petroquímica, siderúrgica, petrolera, curtiembre, papelera, azucarera, cementera, cervecera, camaronera, licorera, cafetalera y la agroindustria en general; de generación y transmisión de electricidad, minería; construcción y administración de oleoductos y gasoductos; transporte; disposición final, tratamiento o eliminación de desechos y sustancias tóxicas y peligrosas; proyectos en los sectores de turismo, recreación, urbanización, forestal, asentamientos humanos y cualesquiera otras actividades capaces de causar daños severos al equilibrio ecológico.

Artículo 79.— No se podrá ejecutar la obra o actividad a que se refiere el Artículo anterior sin que se haya aprobado la evaluación y se haya otorgado la autorización correspondiente.

Artículo 80.— Cualquier persona podrá denunciar ante la autoridad competente la ejecución de obras o actividades contaminantes o degradantes a cuyo efecto deberá iniciarse un expediente para su comprobación y para la adopción de las medidas que correspondan.

Artículo 81.— Las inversiones en filtros u otros equipos técnicos de prevención o depuración de contaminantes que realicen las empresas industriales, agropecuarias, forestales u otras que desarrollen actividades potencialmente contaminantes o degradantes, serán deducidas de la renta bruta para efectos de pago del im-

puesto sobre la renta. La adquisición de dichos equipos estará exenta de impuestos de importación, tasas, sobretasas e impuesto sobre ventas.

Artículo 82.— En su informe anual al Congreso Nacional, el Presidente de la República dará a conocer a la nación, el estado actual y la evaluación previsible del ambiente en función de las actividades desarrolladas y las que están siendo programadas.

CAPÍTULO II INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

Artículo 83.— Los organismos del Estado que tienen competencia en materia ambiental ejercerán acciones de inspección y vigilancia, y para ese efecto, sus funcionarios y empleados están investidos de autoridad suficiente para inspeccionar locales, establecimientos o áreas específicas o para exigir a quien corresponda la información que permita verificar el cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes.

Las municipalidades cumplirán acciones de inspección y vigilancia en los ámbitos de su competencia y jurisdicción. El Reglamento desarrollará esta disposición.

Se concederán reconocimientos públicos a las personas naturales y jurídicas que realicen acciones de prevención y mejoramiento ambiental en sus respectivas comunidades.

CAPÍTULO III EDUCACIÓN AMBIENTAL

Artículo 84.— La Secretaría de Estado en el Despacho de Educación Pública, incorporará la educación ambiental a todo el Sistema Educativo Nacional, a cuyo

efecto reformulará e innovará las estructuras académicas vigentes para el desarrollo de programas de extensión, estudio e investigación que ofrezcan propuestas de solución a los problemas ambientales de mayor impacto en el país. La Universidad Nacional Autónoma de Honduras, y las demás instituciones educativas de nivel superior, deberán estudiar la posibilidad de efectuar las adecuaciones para este fin.

Asimismo, se propiciará la participación de organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, y de la comunidad en general, en acciones de educación ambiental que permitan la comprensión y toma de conciencia de la situación ambiental del país en general y de cada localidad en particular.

Artículo 85.— El Estado, a través de la Empresa Hondureña de Telecomunicaciones y de las demás instituciones competentes, requerirá de los medios de comunicación social, su aporte gratuito en la divulgación de programas de educación, legislación e información ambiental en general.

TÍTULO VI INFRACCIONES

CAPÍTULO I DELITOS E INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

ASPECTOS GENERALES

Artículo 86.— Todas las acciones u omisiones que infrinjan lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones que la complementen, serán sancionadas conforme se determina en este Título, sin perjuicio de la exigencia, en su caso, de la correspondiente responsabilidad civil.

Artículo 87.— Cualquier acción u omisión de la normativa ambiental que constituya delito o infracción administrativa, dará lugar a la aplicación de las sanciones siguientes:

- a) Reclusión decretada en su caso por la autoridad judicial ordinaria, por la comisión de un delito ambiental;
- b) Multa, cuya cuantía será la establecida en esta Ley y sus reglamentos;
- c) Clausura definitiva, total o parcial, de actividades o instalaciones, si la actividad contamina y perjudica la salud humana o el medio ambiente más allá de los límites establecidos en los reglamentos y normas técnicas;
- ch) Suspensión temporal de actividades o instalaciones causantes del daño ambiental;
- d) Decomiso de las artes e instrumentos utilizados en la comisión del delito o infracción;
- e) Cancelación o revocación de autorizaciones generales o beneficios económicos o fiscales concedidas por las autoridades públicas;
- f) Indemnización al Estado o a terceros por los daños y perjuicios ocasionados al ambiente y a los recursos naturales; y,
- g) Reposición o restitución de las cosas y objetos afectados, a su ser y estado naturales, si fuera posible.

Artículo 88.— La imposición de las sanciones se graduará atendiendo a la:

- a) Gravedad de la acción u omisión causada al ambiente y/o a la salud y vida humana;
- b) Reincidencia;
- c) Repercusión social y económica; y
- ch) Capacidad económica del responsable del delito o infracción debidamente comprobada.

Artículo 89.— En la imposición de sanciones penales o administrativas, la auto-

ridad sancionadora habrá de ajustarse al procedimiento penal o administrativo y, en todo caso, se notificarán al inculcado los cargos imputados, a fin de que pueda realizar las alegaciones en su defensa.

Artículo 90.— Será pública la acción para denunciar y demandar ante la autoridad judicial o administrativa, todo acto u omisión que viole lo previsto en la normativa ambiental. La autoridad correspondiente queda obligada a informarle al denunciante o demandante sobre el estado del proceso iniciado por su denuncia o demanda.

Artículo 91.— Las autoridades y funcionarios públicos que cometieren o participaren en cualquier delito o infracción ambiental, o violentaren la presente Ley y sus reglamentos de aplicación, serán castigados con la sanción correspondiente y además con la inhabilitación del cargo desde uno (1) hasta cinco (5) años, según acuerde el tribunal competente.

CAPÍTULO II DELITOS AMBIENTALES

Artículo 92.— Constituyen delitos ambientales:

- a) Expeler o descargar en la atmósfera contaminantes activos o potencialmente peligrosos, cuyo uso esté prohibido o que no haya sido objeto de los tratamientos prescritos en las normas técnicas aplicables, que causen o puedan causar la muerte de una o más personas, o graves daños a la salud humana o el ecosistema;
- b) Descargar contaminantes peligrosos cuyo uso esté prohibido o sin su previo tratamiento, en los mares de jurisdicción nacional, incluyendo la zona marítimo-terrestre, o en los cursos o depósi-

tos de aguas continentales y subterráneas, incluyendo los sistemas de abastecimiento de agua a poblaciones, o infiltrar en el suelo o subsuelo, aguas residuales o desechos con las mismas características de las indicadas, que causen o puedan causar la muerte de una o más personas, o grave daño a la salud humana o al ecosistema en general;

c) Fabricar, almacenar, importar, comerciar, transportar, usar o disponer sin observar lo dispuesto en las disposiciones legales sobre la materia, sustancias o productos tóxicos o contaminantes que causen o puedan causar riesgo o peligro grave a la salud pública o al ecosistema en general, y;

ch) Contaminar o permitir la contaminación de alimentos y bebidas.

La acción debe dirigirse contra el responsable directo del delito cometido y debe tomarse en cuenta los casos de fuerza mayor o caso fortuito.

Artículo 93.— La comisión de los delitos tipificados en las literales a) y b) del Artículo anterior, serán sancionados, además de la pena por el delito específico que se cometiere como resultado de la acción u omisión, con pena de reclusión de tres (3) a diez (10) años, pudiendo imponerse a la vez, las sanciones establecidas en los incisos c), d), e), f) y g), del Artículo 87 de esta Ley.

Artículo 94.— La comisión de los delitos tipificados en las literales c) y ch) del Artículo 92, además de la pena específica por el delito que se cometiere como resultado de la acción u omisión, será sancionado con pena de reclusión de uno (1) a cinco (5) años, pudiendo imponerse a la vez las sanciones establecidas en los incisos c), ch), d), e) f) y g), del Artículo 87 de esta Ley.

Artículo 95.— Las leyes sectoriales que

regulen la ordenación de los recursos naturales u otras actividades potencialmente contaminantes, podrán tipificar otras infracciones constitutivas de delito.

CAPÍTULO III INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 96.— Constituyen infracciones administrativas para los efectos de esta Ley, además de las establecidas en las leyes especiales:

- a) Las acciones u omisiones violatorias de los planes de ordenamiento de los recursos naturales y demás disposiciones o resoluciones dictadas por las autoridades competentes, siempre que no produzcan los efectos señalados en el Artículo 92, de la presente Ley;
- b) Impedir o dificultar las inspecciones o comprobaciones de los funcionarios competentes, recurrir a medios de cualquier índole para inducirlos a error, o presentar a las autoridades competentes, datos total o parcialmente falsos;
- c) Realizar actividades potencialmente contaminantes o degradantes sin las licencias o permisos correspondientes;
- ch) Cazar o capturar con fines comerciales especies protegidas de la fauna silvestre o cazar especies en época de veda, así como sus productos y subproductos, y;
- d) En general, toda infracción que ocasione contaminación que produjera otro daño diferente a lo previsto en el Artículo 87, o que provoque la degradación o destrucción de los recursos naturales, según se clasifique en el Reglamento.

Artículo 97.— Las infracciones administrativas serán sancionadas con multa de UN MIL LEMPIRAS (L. 1,000.00) a UN MILLON DE LEMPIRAS (L. 1,000.000.00),

según fuere la gravedad de la infracción, sin perjuicio de aplicar las sanciones previstas en los incisos c), ch), d), e), f), g), del Artículo 87 de esta Ley.

Artículo 98.— El Reglamento regulará las infracciones en graves, menos graves y leves.

CAPÍTULO IV RECURSOS

Artículo 99.— Contra las resoluciones administrativas que se dicten en aplicación de esta Ley, cabrán los recursos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo. Agotada la vía administrativa procederá la acción contencioso-administrativa que se sustanciará de conformidad con la Ley respectiva.

TÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES

Artículo 100.— Créase la Red Nacional de Cuencas Hidrográficas a fin de coordinar la administración de los Recursos Hídricos mejorando su calidad y cantidad con el propósito de garantizar a la población el uso permanente del recurso.

Formarán parte de esta Red las Secretarías del Ambiente, Recursos Naturales, Salud Pública y Planificación Coordinación y Presupuesto; la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, el Instituto Nacional Agrario, el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados y la Dirección Ejecutiva del Catastro, pudiéndose incorporar otros órganos posteriormente por razón de su competencia. Su coordinación corresponderá a la Secretaría de Estado, en el Despacho de Recursos Naturales a través de la Direc-

ción General de Recursos Hídricos y de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal.

Artículo 101.— Los planes de Ordenamiento Territorial deberán tender a un uso apropiado de las tierras forestales, agrícolas ganaderas y costeras que garanticen el desarrollo sostenible, la conservación, protección y uso adecuado del territorio nacional. Las Secretarías del Ambiente, de Planificación, Coordinación y Presupuesto y de Recursos Naturales, serán responsables de preparar estos planes.

Artículo 102.— Los habitantes de las comunidades locales deben participar directamente en las acciones de defensa y preservación del ambiente y del uso racional de los recursos naturales del país. Es de interés público la participación de las organizaciones privadas de cualquier tipo en la conservación del medio ambiente y los recursos naturales. Estas organizaciones serán consultadas para la elaboración de los planes y medidas que se adopten en esta materia.

Artículo 103.— Se establece el derecho de la población a ser informada sobre el estado del ambiente y de todas las operaciones y acciones que se estén tomando en este campo, por las instituciones gubernamentales y las municipalidades.

Artículo 104.— El Estado, a través de sus órganos competentes, establecerá las asignaciones presupuestarias para atender los requerimientos de los programas relativos al medio ambiente que ejecuten los órganos centralizados o descentralizados con competencia en esta materia.

Artículo 105.— Es deber del Estado y de la población en general, participar en la prevención, mitigación y atención de

los desastres naturales, en la solución de los problemas producidos por éstos y en la rehabilitación de las zonas afectadas.

Artículo 106.— Quien contamine el ambiente y cometa acciones en contra de los sistemas ecológicos sin observar las disposiciones de esta Ley y de las leyes sectoriales, asumirá los costos de la recuperación ambiental a que dé lugar su acción u omisión, sin perjuicio de la responsabilidad penal o de otro tipo en que incurra.

Artículo 107.— El Estado y la población en general velarán porque no se causen impactos ambientales negativos en el territorio nacional provenientes de actividades industriales, agrícolas, forestales o pecuarias que se realicen en otros países a cuyo efecto se suscribirán los Tratados, Convenios o Acuerdos Internacionales que tengan por objeto la protección ambiental o la garantía de calidad de vida de los habitantes.

Artículo 108.— A las instalaciones industriales o cualquier otra actividad ya establecida, que en alguna forma se considere que contamine el ambiente, se les concederá un plazo para corregir su situación o para trasladarse a otra zona.

En ambos casos, el equipo y maquinaria estará exento del pago del impuesto de importación, incluyendo tasas, sobretasas e impuesto sobre ventas y el monto de la inversión será deducible de la renta a cinco (5) años plazo.

Artículo 109.— La Contraloría General de la República tendrá la responsabilidad

de velar por el estricto cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación nacional sobre el ambiente.

Artículo 110.— El Poder Ejecutivo deberá emitir los reglamentos de la presente Ley que sean necesarios, en un plazo no mayor de un año, a partir de su entrada en vigencia.

Artículo 111.— La presente Ley entrará en vigencia veinte días después de su publicación en el Diario Oficial "La Gaceta".

Dado en la ciudad de Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, en el Salón de Sesiones del Congreso Nacional, a los veintisiete días del mes de mayo de mil novecientos noventa y tres.

Rodolfo Irias Navas
Presidente

Nahum Efrain Valladeres V.
Secretario

Andrés Torres Rodríguez
Secretario

Al Poder Ejecutivo
Por Tanto: Ejecútese.

Tegucigalpa, D. C., 8 de junio de 1993
Rafael Leonardo Callejas Romero
Presidente Constitucional de la República

El Secretario de Estado en los Despachos de Gobernación y Justicia
José Celin Discua Elvir

Jurisprudencia

Argentina:

Averiguación acerca de la contaminación del río Reconquista

Cámara Federal de San Martín, Provincia de Buenos Aires,
sala I, agosto 26, de 1992.

Considerando:

1º Los hechos. Llegan las presentes actuaciones al estudio del Tribunal en virtud de los recursos de nulidad y apelación interpuestos contra el interlocutorio de fs.376/83, en favor de los procesados R, C, A, S, R, S, J, A, F, C, A, R, G, K, y sólo en apelación en favor de J, M, G, A, R, G, y del recurso de apelación contra el interlocutorio de fs. 1567/8, en favor del procesado J.E.F.

2º Se imputa a los nombrados en el primer grupo la comisión de la conducta prevista por el art. 202 del código penal, a raíz del vertido de desechos contaminantes en la cuenca del río Reconquista, por parte de las empresas en que cumplían funciones ejecutivas. Al último de los nombrados se le imputa el transporte de sustancias contaminantes, conducta prevista en el art. 55 de la ley 24.051 (Residuos peligrosos).

3º El encuadre jurídico.

a) El *a quo* calificó las conductas que se han tenido por acreditadas, como constitutivas del delito previsto en el art. 202 del código penal, que reprime con pena de reclusión o prisión de tres a quince

años, al que "propagare una enfermedad peligrosa y contagiosa para las personas". El texto legal autoriza a interpretar que el delito del art. 202 del cód. penal es de peligro. En tanto propagar es "multiplicar por generación u otra vía de reproducción" (Academia), la propagación de una enfermedad implica la reproducción de los agentes del morbo, al margen de la comprobación de que tales agentes hayan enfermado a persona alguna. Una cosa es la enfermedad y otra el enfermo; una la actividad de los agentes patógenos y otra su éxito sobre un organismo concreto. Como que distintas constituciones enfrentan con suerte variada una misma patología.

No se aprecia con claridad en la doctrina, de dónde emana la exigencia de una efectiva enfermedad en los sujetos pasivos, pues si ello fuera así, el precepto podría haberse redactado como "el que causare una enfermedad..." Si nos atenemos a las palabras de la ley, veremos que propagar una enfermedad no requiere un cuerpo enfermo, sino la sola existencia de "enfermedad" y un "acto propagador", además de las condiciones de contagiosa y peligrosa. En este sentido debe señalarse la efectiva posibilidad de enfermedades sin organismos afectados.

Exigir el contagio para de ello deducir

la consumación de "enfermedad", no se encuentra avalado por los requisitos del tipo, pues de lo contrario, no se advertiría una seria diferencia entre este delito y el de lesiones agravadas por ser cometidas por un medio idóneo para crear un peligro común (arts. 92, 89, 90, 91 y 80 inc. 5° del cód. penal).

En tales condiciones, tratándose de un delito de peligro, basta con acreditar la acción y su idoneidad o aptitud a la luz del bien jurídico protegido...

b) En este capítulo corresponde hacer referencia a otro problema de tipicidad, surgido con el dictado de la ley 24.051 (residuos peligrosos) dictada el 8 de enero de 1992 y publicada en el Boletín Oficial el 17 de enero de 1992; todo lo cual adquiere singular relevancia, pues por su art. 66 se establece que entrará en vigencia a los 90 días de su promulgación, es decir, comenzó a ser aplicable el 8 de abril de 1992 (arts. 2, 23 y concs. cód. civil).

El art. 55 de dicho cuerpo legal establece las mismas penas que el art. 200 del código penal, al que utilizando los residuos a los que se refiere la ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

Es decir, establece un tipo de peligro abstracto en el que podrían encasillarse algunas de las conductas analizadas en esta causa.

Pero las investigaciones tuvieron su inicio en marzo de este año, lo que llevó a comprobar acciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nombrada ley, lo que hace imposible su aplicación por imperio del art. 18 de la Constitución nacional, arts. 2 del cód. penal y 1 del cód. proc.mat.penal.

No es admisible la pretensión de anteponer a normas legales dictadas por el Congreso Nacional en ejercicio de sus facultades constitucionales, el contenido de

decretos destinados en definitiva a regular actividades de la Administración -como puede ser el régimen de la empresa Obras Sanitarias de la Nación, referido al art. 3 del decreto 674/89- que prevén la posibilidad de vertidos prohibidos por las normas que regulan aquellas mismas actividades administrativas (arts. 31, 67 inc. 11 y 86 inc. 2 Constitución nacional).

Incluso en países donde tales autorizaciones son previstas legislativamente, en el marco de una legislación especial protectora del medio ambiente, se afirma que ellas podrán poseer virtualidad frente a disposiciones de tal legislación especial, pero no frente a las del derecho penal (Tiedemann, K., "Poder Económico y Delito" Trad. esp, Barcelona, 1985 p.146), del derecho común, que preserva valores de mayor extensión y jerarquía.

Como es fácil imaginar, por otra parte, el decreto 674/89 no contiene autorizaciones para delinquir, sino que determina precisamente límites en las excepciones que autoriza. Sus objetivos son: a) Conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas subterráneas y superficiales, de modo tal que se preserven sus procesos ecológicos esenciales; b) Impedir la acumulación de compuestos tóxicos o peligrosos capaces de contaminar las aguas subterráneas y superficiales; c) Evitar cualquier acción que pudiera ser causa directa o indirecta de degradación de los recursos hídricos; d) Favorecer el uso correcto y la adecuada explotación de los recursos hídricos superficiales y subterráneos; e) Proteger la integridad y buen funcionamiento de las instalaciones de la Empresa Obras Sanitarias de la Nación.

De donde se trae a colación el alcance de la razonabilidad admitida por la jurisprudencia de la Corte Suprema, que debe entenderse como adecuación de las normas reglamentarias al fin que requiere su establecimiento y a la ausencia de inequi-

dad manifiesta (Fallos 256-241). Una interpretación de los límites sentados en el decreto, que concluya por admitir la tolerancia de la comisión de delitos no se adecuaría, por otra parte, a la pauta de hermenéutica conforme a la cual uno de los índices más seguros para verificar la razonabilidad de la inteligencia de una norma y su congruencia con el resto del sistema del que forma parte, es la consideración de sus consecuencias (causa "Morcillo de Hermelo, Elena c. Nación Argentina", del 12 de febrero de 1987).

Asimismo, en países que prevén legislativamente tales autorizaciones, ellas están limitadas de modo de no ofender el área de reserva de la ley, respetando las instituciones establecidas por el Congreso con miras a lograr las metas propuestas en la materia (451 U.S. 304, de 1981). En ese país, incluso existen normas por las que el Estado Federal renuncia a su inmunidad soberana (sovereign immunity), cuando los límites son excedidos por sus propios establecimientos ubicados en territorio de los Estados, lo que indica la seriedad y detalle con que procura que tales permisos no se conviertan en medio de violar normas jerárquicamente superiores (ver Corinne Beckwith Under the Clean Water Act: Empowering States to Confront Federal Polluters", Michigan Law Review, vol. 90, núm.1, oct. 1991). En esta obra la autora, al tiempo que reclama mayores poderes para los Estados, reseña la extensa legislación y casuística judicial federales existentes.

Lo expuesto permite adelantar el rechazo de este Tribunal al planteo sobre la legalidad de vertidos contemplados en la norma administrativa (decreto 674/89, PEN), que al mismo tiempo constituyen conductas punibles por la ley represiva (art. 200 y sigtes, cód. penal).

El primer obstáculo para que prospere dicha pretensión es que no se está repro-

chando en autos el vertido de residuos en general y al mismo tiempo previstos en dicha normativa emanada del Poder Ejecutivo -que podría denominarse contaminación- sino el arrojar sustancias aptas para propagar una enfermedad contagiosa y peligrosa para la salud lo cual no puede ser permitido -causal de justificación- ni dispensado -causal de inculpabilidad- por una disposición jurídica de rango inferior a una ley. Aún cuando en el plexo de normas administrativas se contemple la posibilidad del vertido de tales desechos, con un régimen de sanciones propios de su naturaleza, ello no implica una autorización o disculpa para quien por dicha vía cometa un delito previsto en la ley penal.

Como se adelantó, distintos serán los fundamentos y razonamientos a seguir si se contraponen esas disposiciones que regulan la actividad de las empresas, con la nueva norma del art. 55 de la ley 24.051 ya mencionada que reprime a quien "contaminare", sin especificar cantidades ni calidades en tal proceder. De todos modos, constituye una cuestión ajena al objeto procesal de las presentes actuaciones.

El *a quo* tuvo por probado, que las personas jurídicas frigorífico Bancalari, S.A., frigorífico Cocarsa S.A., frigorífico Rioplatense, S.A. y Protoquim, S.A., arrojaban desechos líquidos en distintos sectores del río Reconquista y arroyo Las Tunas y encuadró tales acciones en el citado art. 202 del cód. penal, atribuyendo responsabilidad en los hechos a distintos individuos que poseen diversa jerarquía laboral en ellas.

Resta, pues, estudiar esta última cuestión, es decir, los aspectos que tienen que ver con la imputación penal, la responsabilidad y autoría de las personas físicas involucradas.

El problema no es nuevo. En la doctrina nacional se señaló que "es una caracte-

rística común de los delitos cometidos desde o dentro de una empresa o sociedad, que las descripciones de conducta contenidas en los tipos penales rara vez aparezcan realizadas por sus directivos. En efecto, en la mayoría de los casos en que se nos presenta una conducta punible desplegada dentro o desde ese ámbito, los autores materiales de las acciones atrapadas por el tipo suelen ser personas que se encuentran en la base de la organización de actividades de la sociedad o empresa, mientras que rara vez se presenta el caso en que pueda atribuirse a un director, gerente, administrador, etc., haber ejercido su autoridad en el ámbito de su competencia con el fin de determinar a sus subordinados a que realicen una acción en particular que resulte prohibida por el derecho penal. Menos frecuente aún es el caso de las conductas imputables al "directivo" por haberlas realizado personalmente. La división de trabajo en el ámbito empresario tiene una doble consecuencia: puede darse en el plano horizontal una división de competencias de control y decisión que permita diferenciar responsabilidades dentro de un mismo nivel de dirección: pero, además, lo más frecuente es una descentralización vertical de competencias, y consecuentemente de responsabilidades que desde el punto de vista jurídico tiene el efecto de que las conductas activas adecuadas a los tipos penales son realizadas generalmente en los niveles más bajos de la organización (García, Luis, "Criminalidad de Empresa", Ad-Hoc, Buenos Aires, 1990, p. 35).

Esto no implica, como a veces se piensa, que las cuestiones penales nacidas de la actividad empresarial, incluidas y enriquecidas con otros temas de actualidad por el llamado desde Arthur Nussbaum "derecho económico", deban producir un trastocamiento de los principios cardinales de más antiguo arraigo y perduración en el orden penal.

Más allá de cuestiones que se discuten en la dogmática, acerca de la naturaleza de los delitos tradicionalmente llamados de comisión por omisión, y más modernamente impropios de omisión, lo concreto es que su estructura brinda una solución adecuada al problema que se viene tratando: el agente que tiene obligación de actuar en determinado sentido (la llamada posición de garante), mediante una omisión permite que el resultado material se produzca.

En este tipo de delitos es esencial fundamentar tal posición de garante, de la cual deriva el deber de evitar el resultado. El autor ya citado (García, ob.cit., p. 46) recurre a fuentes materiales que suelen distinguir entre deberes especiales de protección de ciertos bienes jurídicos y deberes de vigilancia en relación a fuentes de peligro en el campo de la propia competencia.

Nos advierte que, en primer lugar, sólo a condición de que el titular o directivo de una empresa tome los recaudos de seguridad necesarios para evitar riesgos respecto de los bienes o personas, es que la sociedad autoriza el establecimiento y la operación de instalaciones altamente complicadas y riesgosas. De aquí se deriva un deber de control sobre las cosas peligrosas, y en caso de delegación, un deber de cuidado en la elección de su personal según su capacidad y un deber de supervisión general. El no puede liberarse de esta posición de garante mediante la designación de garantes auxiliares.

También se funda un deber del director del negocio de evitar la comisión de delitos por sus dependientes, bien bajo el criterio de su posición de autoridad y poder de dar órdenes, bajo el concepto de dominio de una fuente de peligro necesitada de aseguramiento, o bien sobre la base de una relación de confianza (aut. y ob.cit., p. 47). "El deber del empresario o di-

rector de evitar que sus dependientes cometan delitos en el ejercicio de la función suele vincularse con el hecho de que su actividad sólo está admitida bajo el presupuesto de que adoptará medidas apropiadas y efectivas para controlar la peligrosidad de su explotación, y que en relación a ellos el resto de los miembros de la comunidad se orienta en la suposición de la seguridad de esa clase de establecimientos" (pp. 47 y 48).

Ahora bien, limitaciones que derivan del principio de legalidad, permiten fundar la responsabilidad del director sólo en aquellos casos en que exista una relación de dominio sobre la causa del resultado. Si en una empresa el dominio material sobre las cosas se da escalonadamente, cada cotitular de la custodia será responsable según la parte del dominio que mantenga sobre ella (gerente de tal área, jefe de planta, encargado de mantenimiento, del laboratorio, etc.), lo cual supone "un ámbito espacial de influencia acotado para el garante, en el que se encuentra el objeto peligroso".

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que "mientras el que conserva el dominio de la cosa tiene que ejecutar las actividades materiales relativas a su competencia para controlarla como fuente de peligro, los superiores jerárquicos, cotitulares de la custodia, están obligados a la coordinación y al control. La delegación material de la custodia no puede resultar en una renuncia al deber de controlar al delegado en su uso. Esta regla tiene especial utilidad en el caso de los delitos culposos, pues permite imputar al directivo con competencia de control las consecuencias del uso de una cosa o procedimiento riesgoso cuando él no satisfizo adecuadamente y dentro de lo exigible su deber de coordinación y control" (p. 49).

4to. Valoración de la Prueba

1. El *a quo* tuvo por probadas distintas circunstancias, que hacen al estudio de la relación causal, en las que cabe detenerse. Una de ellas, que no se encuentra acreditada, es la que debería establecerse entre el comprobado vertido de agentes peligrosos para la salud y determinado nivel de contaminación de los cursos de agua. Aunque esta afirmación desde el punto de vista ambientalista parezca un despropósito, a poco que se pretenda enmarcarla en la teoría de la causalidad se advierte un serio obstáculo para su determinación.

En efecto, si según el razonamiento del *a quo*, cada una de estas empresas habría aportado una causa apta para la propagación de enfermedades, para sustentar tal juicio, debería haber determinado en qué grado y cómo influyó dicho aporte en el estado general del río, pues ya viene contaminado con distintos agentes, que tendrían aptitud para crear el peligro descrito en la figura, casi desde sus nacientes.

A esta conclusión llegó, posiblemente, por aplicación de la teoría de la equivalencia de condiciones en su formulación más lata que, como se sabe, conduce a que todo el mundo sea responsable de todo. Siguiendo este razonamiento, se advierte que no reuniría ni siquiera los requisitos de esta teoría, toda vez que la famosa "supresión mental hipotética" no funcionaría correctamente, pues si mentalmente suprimimos la acción de una de las empresas, el resultado "condiciones para la propagación de enfermedades" igualmente se produciría.

Es claro que este problema obedece a una confluencia de causas, o concausas, situación que debe interpretarse restrictivamente utilizando criterios de probabilidad y experiencia que posibiliten afirmar que tal acción puede derivar de tal resultado.

Ahora bien, este problema que se advierte en autos, es decir, la no comprobada cantidad y gravedad de contaminantes arrojados por las empresas, y la influencia que habrían tenido en cada caso sobre el curso de agua, adquiere relativa trascendencia ante el hecho de que el tipo penal en juego no reprime a quien contamine cursos de agua, sino al que propagare por medios que no indica, una enfermedad contagiosa y peligrosa.

Esto se aprecia claramente si se razona al contrario: si el curso de agua fuera puro, la acción de una sola de las empresas, produciría aptitud para propagar enfermedades o lo contaminaría?

Y siguiendo este razonamiento, ¿cómo probar que sabían que estaban contribuyendo a ello si el río ya estaba contaminado? Se aprecia claramente que no puede hacerse dicho silogismo sin acreditarse aquella premisa, pues en su ausencia no estarían insertando una dosis idónea para producir la situación de peligro típica, sino que estarían agregando una causa no apta para una que ya lo era: vierten una pequeña cantidad de contaminante, a un caudal que ya estaba contaminado.

Para salvar este obstáculo objetivo, la doctrina recurre al elemento subjetivo, achacando responsabilidad a quien sabe que su pequeño aporte (no idóneo individualmente considerado) a una cadena causal que ya está en marcha puede culminar en la producción del resultado, y así actúa.

Pero todo ello conduce a la necesidad de demostración de la aptitud, en cada ca-

so y de cada vertido, para producir los efectos que exige el tipo penal, pues aún en los delitos de peligro debe determinarse la idoneidad de la acción para la creación del peligro, en relación con el bien jurídico protegido.

No se encuentra [en estas actuaciones] demostrada la posibilidad de que elementos arrojados por estas empresas y no otras, o por lo menos, que parte de ellos, pasen a la napa freática y contaminen con aptitud para propagar enfermedades peligrosas y contagiosas.

Sentado lo que precede, habrá de disponer el *a quo*, la realización de distintas diligencias tendientes a aclarar todos estos aspectos como, por ejemplo, la explicación de los pasos seguidos por todos los intervinientes en cada acto procesal -extracción de muestras y peritajes-, tendiente a despejar todas las dudas planteadas y extraer conclusiones una vez agotadas.

Por todo lo expuesto el tribunal resuelve:

- 1) Rechazar los planteos de nulidad interpuestos,
- 2) Revocar los autos interlocutorios apelados mediante los que se dispusieron prisiones preventivas tratadas en la presente,
- 3) Disponer que el *a quo* separe las investigaciones y sugerirle realice las pruebas indicadas en cada caso.

Notifíquese, tómese razón y devuélvase. -Hugo R. Fossati - Narciso J. Lugones - Jorge R. Barral.

Crónicas, Noticias y Documentos

Noticias

19 Asamblea General de la UICN

Fecha: 18 al 26 de enero de 1994

Lugar: Buenos Aires, Argentina

Informes: UICN (Unión Mundial para la Naturaleza)

Rue Mauverney

CH-1196 Gland

Suiza

Tel. 4122 999 0001

fax. 4122 999 0002

Comité Negociador Intergubernamental para una Convención sobre Desertificación.

Fecha: 17 al 28 de enero de 1994

Lugar: Nueva York

Informes: Secretaría de la Convención

11, Chemin des Anémones

B.P. 76,

CH-1219 Chatelaine

Suiza

Tel (41-22) 797 56 41

Fax (41-22) 797 56 93

Conferencia de las Naciones Unidas sobre las dimensiones éticas de la Agenda 21

Fecha: 20 y 21 de enero de 1994

Lugar: Naciones Unidas. Nueva York

Informes: Earth Ethics Research

Group-NE

2915 Beverly Road

Camp Hill, PA 17011 USA

Tel. 1(717) 787-9368

Fax. 1(717) 787-9378

Conferencia Internacional sobre la conservación, manejo de hábitat y uso sostenible de patos, gansos y cisnes

Fecha: Febrero de 1994

Lugar: Reino Unido

Informes: Científica: Janine van Vessem,
Administrativa: Simon Nash

IWRB, Gloucester, CL2 7BX, UK

Tel: +44 453 890 624

Fax: +44 453 890 697

Segunda Reunión de la Conferencia de las Partes del Convenio de Basilea.

Fecha: 21 al 25 de marzo de 1994

Lugar: Ginebra

Informes: Ms. Iwona Rummel-Bulska
Coordinadora

Secretaría del Convenio
de Basilea

15, Chemin des Anémones
(Edificio D)

Case postale 356

1219 Chatelaine, Ginebra, Suiza

Tel. (41 22) 979 9213 /979 9111

Fax. (41 22) 797 3454

Cuarta Reunión de la Conferencia de las Partes para la Convención sobre Especies Migratorias pertenecientes a la Fauna Silvestre.

Fecha: 7 al 11 de marzo de 1994

Lugar: Nairobi

Informes: Mr. Douglas Hykle
Secretaría PNUMA/CMS

Mallwitzstrasse 1-3

D-53177 Bonn

República Federal Alemania
Tel. (49 228) 95 43 501/1/3/4
Fax. (49 228) 95 43 435 00

XV Congreso Argentino del Agua

Fecha: 18 al 23 de abril de 1994
Lugar: La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina
Informes: Comisión Organizadora
Calle 5 No. 366 piso 7
La Plata, Provincia de Buenos Aires
Argentina

Tel. 54 21 24 8825/7088
Fax 54 21 24 8825/7088/0015

Curso sobre "Política Ambiental: Desarrollo e Instrumentación"

Fecha: 1 de Febrero a 25 de Marzo de 1994
Lugar: Washington DC, USA
Informes: Susan Bass
Environmental Law Institute
1616 P St. NW
Washington, DC 20036
Tel. 1(202) 328 5150
Fax. 1(202) 328 5002

Crónicas y Documentos

México:

Rechazo del pedido de evaluación de impacto ambiental del Tratado de Libre Comercio (NAFTA)

México. El procurador federal de protección del ambiente Santiago Oñate Laborde resolvió que es improcedente la demanda de que se suspenda el proceso del Tratado de Libre Comercio (TLC), como lo pidieron los dirigentes del Pacto de Grupos Ecologistas, quienes protestaron por este fallo.

También se desechó el reclamo de que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial llevara adelante una evaluación del impacto ambiental que traería consigo el TLC, y de manera explícita el procurador Oñate aseguró que vigilará el cumplimiento de las normas en toda "obra o actividad que se realice al amparo de los acuerdos trinacionales". En ese sentido manifestó: "Un tratado internacional no constituye una obra pública", y la firma y entrada en vigor del TLC no suponen una modificación que pueda ser evaluada.

Guillermo Antonio Pérez García, coordinador del Pacto de Grupos Ecologistas, protestó en contra de la resolución de Oñate,

y dijo que los interesados reaccionarán legalmente. Sin embargo, los recursos disponibles serán estudiados toda vez que en materia ecológica la querrela es nueva en México.

Subraya el fallo que toda obra o actividad que pretenda realizarse tras la entrada en vigor del Tratado, al igual que todas las que se han iniciado antes, deberán someterse a las disposiciones sobre evaluación de impacto ambiental y sujetarse a todas las obligaciones que impone la ley ambiental.

Reporta a los ambientalistas los casos en los cuales corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social evaluar el impacto ambiental, acción que "no es una obligación derivada directamente de la ley, sino que surge del análisis de un informe preventivo, que no siempre conlleva a las exigencias de una evaluación de impacto ambiental".

En sus considerandos el procurador Oñate responde que "es infundada la afir-

mación de que los únicos controles que se contemplan para el cumplimiento de la norma ecológica son los procedimientos de indagación y vigilancia y las indagaciones de impacto ambiental". La legislación ambiental, agrega, está constituida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como por 19 leyes sectoriales y diez reglamentos, 47 tratados internacionales, entre otros ordenamientos que regulan los aspectos del medio ambiente.

Explica que la "evaluación del impacto ambiental es un mecanismo preventivo, obligatorio sólo cuando se realizan obras o actividades que impliquen una alteración al ambiente, en tal grado que constituya un desequilibrio o que rebase los límites y condiciones señalados en reglamentos y normas técnicas ecológicas.

Destacó que, con base en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente "resulta improcedente la petición de que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial evalúe el impacto am-

biental del TLC". La celebración de un tratado internacional o la aprobación de una ley no suponen que la Secretaría de Comercio pretenda realizar o lleve a cabo "las obras o actividades al amparo de un tratado trilateral".

Para que haya evaluación de impacto ambiental debe haber un informe preventivo sobre obras o actividades "específicamente determinadas, y no sobre una posibilidad genérica, que surge ante la expectativa de que con la entrada en vigor de un tratado se incrementen las actividades industriales, comerciales o de servicios" en México.

La respuesta de la Procuraduría fue entregada a los promotores de la denuncia popular, en un oficio de nueve páginas, el cual establece en su parte resolutive que la simple suscripción y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no constituye una modificación al ambiente que pueda ser evaluada..."

Extracto de EL UNIVERSAL. Reportero Juan Arvizu.

Costa Rica:

Acuerdo INBio / Merck sobre transferencia de biotecnología

Introducción - La conservación de la biodiversidad constituye un componente crítico del crecimiento económico. Actualmente el concepto de conservación de la biodiversidad equivale a una búsqueda de un equilibrio entre el progreso a través del desarrollo y la sustentabilidad a largo plazo de la riqueza biótica del globo.

El Acuerdo - En septiembre de 1991, se firma entre el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (INBio) y Merck & Co. Inc, la compañía farmacéutica más grande del mundo, un acuerdo por dos años, novedoso en su tipo. Por este acuer-

do, el INBio proporcionará a Merck un número limitado de muestras de plantas e insectos, provenientes de Costa Rica, como así también el derecho, por un período determinado de tiempo, de evaluar estas muestras con miras a su aplicación en la farmacología y en la agricultura.

Los científicos de Merck y de INBio trabajarán en colaboración para la selección de las muestras. A INBio le corresponderá la extracción de muestras y su procesamiento inicial, mientras que la investigación de sus propiedades se hará en los laboratorios de Merck.

Merck por su parte proveerá al INBio

de US\$ 1.000.000 más equipo de laboratorio por valor de US\$ 130.000 y las regalías sobre las ventas de los productos desarrollados por Merck a partir de las muestras suministradas por el INBio. Una parte del pago inicial, más todas las regalías, deberán emplearse para apoyar los esfuerzos de Costa Rica por conservar la diversidad biológica del país.

INBio - INBio, una organización científica sin fines de lucro, fue creada en 1989 a instancias del gobierno de Costa Rica, con el objeto de estudiar y establecer un valor socio económico a la biodiversidad del país. La misión de INBio es mantener la biodiversidad de Costa Rica (estimada en un 5% del total mundial) demostrando los beneficios económicos que de ello se derivan.

MERCK - Merck & Co. Inc, es una empresa farmacéutica internacional dedicada a la investigación intensiva de elementos naturales y con una comprobada trayectoria de logros en el descubrimiento y desarrollo de productos medicinales para la salud humana y animal.

Antibióticos tales como Mefoxin y Primaxin, el anti-parasitario Ivomec para animales y el agente reductor del colesterol Mevacor, tienen un origen natural. La empresa tiene 37.700 empleados, 17 centros de investigación y laboratorios de manufacturación en 17 países, y prevé para 1991 una inversión de US\$ 1.1 billones en investigación y desarrollo. Merck tiene un compromiso con el medio ambiente y una responsabilidad social ampliamente demostrada.

Beneficios del acuerdo - Desde el punto de vista económico, el acuerdo ofrece a Costa Rica la oportunidad de lograr la conservación y el desarrollo sostenible de sus tierras.

Siendo la educación un objetivo clave del INBio, la misma se verá beneficiada, a través de este acuerdo, con programas de capacitación. Estos consistirán en la enseñanza de técnicas de recolección y clasificación de muestras a empleados de Parques Nacionales y agricultores.

Otro componente del acuerdo es la transferencia de tecnología, lo cual se traduce en oportunidades de desarrollo permanente y de autosuficiencia económica. Merck proveerá a los científicos de INBio y de la Universidad de Costa Rica (donde se efectuarán las extracciones de las muestras) de equipamiento y capacitación.

Merck confía que una relación con el INBio traerá aparejada una expansión del espectro de muestras biológicas que actualmente se investigan en la empresa. La riquísima biodiversidad de Costa Rica permite vislumbrar significativos descubrimientos en el futuro.

Por último, el Ministerio de Recursos Naturales de Costa Rica percibirá un 10% del millón de dólares asignado por Merck y un 50% de las regalías.

Absolutamente todo el dinero asignado por Merck será destinado al mantenimiento de la diversidad biológica. El Sistema Nacional de Conservación de Áreas de Costa Rica ya ha recibido una parte de los fondos.

Un modelo para otros acuerdos - La relación INBio-Merck puede servir como modelo a ser imitado por otras partes interesadas en los beneficios económicos derivados del uso sostenible de los recursos biológicos. Otros acuerdos, por supuesto, tendrían que contemplar y adaptarse a las características únicas locales, culturales y científicas del medio ambiente, como también al clima político y a los objetivos económicos específicos.

Comentarios bibliográficos

"Basic Documents of International Environmental Law"

Editor: Harald Hohmann

International Environmental Law and Policy Series. Graham & Trotman/Martinus Nijhoff 1992

En el derecho internacional público en general, y en el derecho internacional ambiental en especial, las recopilaciones de documentos son un elemento indispensable para todo aquél que quiera emprender un trabajo de investigación sobre un tema determinado, evacuar una consulta, preparar un informe o profundizar sobre algún aspecto en especial. Cuanto más amplio es el sujeto más necesario se hace contar con una herramienta que permita tener acceso a la información que se requiere. Si a eso se añade que la documentación emana de muy diversas fuentes diseminadas en la comunidad internacional, la necesidad de contar con un acceso unificado a tales documentos se vuelve imprescindible. De allí que este tipo de obras sea siempre bienvenida. En el ámbito específico del derecho internacional ambiental, la novedad de su autonomía, la celeridad de su desarrollo y la urgencia de su desenvolvimiento, se conjugan para que todos aquéllos que se aproximan al tema deban resolver primero la enorme dificultad que significa tener acceso a un material disperso que se origina en forma simultánea en muy diferentes fuentes y que aumenta en proporción directa a la atención y dedicación que merece por parte de los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales. Habida cuenta de esta necesidad, existen variados ejemplos de recopilaciones realizadas para llevar al alcance de los interesados los documentos relativos al derecho ambiental internacional. Cuando se trata de encarar una obra de esta naturaleza no es suficiente con tomar la determinación de realizar la recopilación, sino que deben resolverse en forma previa cuestiones importantes. Si se encara una recopilación indiscriminada, el beneficio de su carácter exhaustivo la hace apropiada para bibliotecas e instituciones, pero la convierte en impracticable para el estudio profesional o el usuario individual (tal el caso de la muy completa obra editada por Ruster/Simma/Bock, "International Protection of the Environment. Treaties and related documents", Oceana, desde 1970, con 30 volúmenes hasta 1988 y 3 volúmenes de hojas renovables desde entonces). Si es sumamente restringida, sólo reproducirá los documentos básicos y si se la quiere demasiado comprimida sólo transcribirá las partes pertinentes de la mayoría de los instrumentos, lo cual no les quita utilidad pero las hace muchas veces insuficientes. Por consiguiente, realizar una obra que tenga el alcance justo, que pueda no sólo ubicarse en las bibliotecas sino también en el despacho del juez o del experto, en la empresa o el estudio jurídico, que contenga los textos completos, que seleccione el material necesario con el conocimiento preciso para determinar qué es lo imprescindible y qué es lo referenciable, es un emprendimiento difícil y comprometido, que necesita

como editor responsable un especialista con una visión certera de lo necesario y de lo deseable. Este punto deseable, este difícil equilibrio, acaba de ser lanzado al mercado, editado por el profesor Harald Hohmann, de la Universidad de Frankfurt am Main, República Federal de Alemania. Son tres volúmenes, con una encuadernación de primer nivel, que contienen todo aquel material que un especialista anhela tener en su mesa de trabajo, debidamente reseñado y clasificado.

Los tres volúmenes del profesor Hohmann tienen una paginación corrida y un índice común que se encuentra al comienzo del primer volumen, sin perjuicio de los índices parciales que se encuentran al comienzo de cada uno de ellos. Esto facilita las citas y las referencias. La publicación se encuentra dividida en Declaraciones y Acuerdos. Las primeras ocupan el primer volumen y los últimos abarcan en su totalidad los volúmenes segundo y tercero. Mientras que en el primer volumen los documentos se agrupan por organismo, siguiendo un orden cronológico, con respecto a los acuerdos existe una clasificación temática.

El primer volumen, dedicado a las declaraciones emanadas de instituciones internacionales de carácter gubernamental, instituciones académicas y proyectos, contiene un rico material, en el que con criterio amplio también se incluyen conclusiones de conferencias internacionales y legislación interna (pp. 19-224). Se recogen luego, en el capítulo segundo, resoluciones y proyectos sobre recursos hídricos internacionales (pp. 225-272). El tercer capítulo está dedicado a las Declaraciones aprobadas por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, que en gran medida se refieren al uso y administración de las aguas internacionales, como así también aquellos instrumentos sobre reciclado de residuos y flora y fauna (pp. 273-372). El cuarto capítulo recoge la amplia elaboración realizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) a través de sus declaraciones, principios y políticas (pp. 373-495).

El capítulo quinto transcribe documentación emanada del Consejo de Europa (pp. 497-521). El sexto capítulo incorpora con criterio temático declaraciones referidas a protección de la atmósfera, cambio climático y desarrollo sustentable (pp. 523-577). El séptimo capítulo del primer volumen está dedicado a proyectos significativos sobre temas diversos elaborados por organizaciones tanto académicas como gubernamentales (pp. 579-652). De esta breve descripción se desprende la amplitud de la recopilación realizada en un aspecto que tiene densidad propia en un derecho en desarrollo como es el ambiental. El derecho consuetudinario en formación, el *soft law* o la *coutume sauvage*, como se lo ha denominado, no puede ser ignorado en el derecho ambiental y la dificultad de conseguirlos es más acentuada que la que existe con respecto a los acuerdos internacionales. De allí la magnífica utilidad de este primer volumen.

Los volúmenes segundo y tercero forman la segunda parte de la obra que reseñamos, dedicada a los Acuerdos importantes. Se encuentran clasificados por temas: I) Agua, II) Suelos, Especies y Naturaleza y III) Aire y Atmósfera, con un agregado final con los documentos principales de la Cumbre de la Tierra. La primera parte, dedicada al Agua, comprende Mares, Ríos y Lagos (pp. 691-876), mientras que la sección siguiente está dedicada a los acuerdos marítimos regionales (pp. 877-1088). La tercera sección incorpora acuerdos sobre ríos y lagos europeos (pp. 1089-1155). La sección dedicada a los ríos y lagos americanos incorpora los acuerdos entre EE.UU. y Canadá relativos a los Grandes Lagos y los acuerdos entre EE.UU. y México sobre los ríos Colorado y Bravo (Grande) (pp. 1157-1260). No existe ningún acuerdo sobre ríos sudamericanos, como el Tratado del Río de la Plata y

su Frente Marítimo de 1973, con regulaciones específicas sobre prevención de la contaminación, o el Estatuto del Río Uruguay de 1975 y sus Protocolos anexos, elaborado como acuerdo complementario del Tratado de Límites sobre el Río Uruguay de 1961, ambos en vigor entre Argentina y Uruguay. Esta ausencia también indica que no sólo es escasa la regulación internacional de temas ambientales en el área sudamericana, sino que no existe la suficiente divulgación de los acuerdos existentes. La recopilación sólo incorpora, a título de ejemplo, con respecto a los ríos africanos, los acuerdos relativos a la cuenca del río Níger (pp. 1261-1282).

El tercer volumen contiene los acuerdos correspondientes a la segunda parte -Suelos, Especies y Naturaleza- y se encuentra dividido en tres secciones. La primera sección está dedicada a los acuerdos globales para la protección de las especies y la naturaleza (pp. 1289-1504). La segunda sección recoge acuerdos regionales para la protección de las especies y de la naturaleza, tanto del continente europeo como de Asia y América (pp. 1505-1582). La tercera sección se ocupa de los acuerdos para la protección de los suelos, aunque el único aspecto considerado es el de los desechos peligrosos (pp. 1583-1632). En este caso, como en el de los demás documentos de la colección en que los Estados Partes no se encuentran expresamente enumerados, como así también cuando se han adoptado dentro de organizaciones internacionales, no se mencionan los Estados firmantes, ni tampoco el estado de vigencia de los instrumentos. En este sentido, el criterio de la recopilación ha sido el de incorporar los textos sin aclaraciones ni aditamentos por parte del editor.

Los tratados relativos a la tercera parte -Protección del Aire y la Atmósfera- que ocupa la última parte de este volumen, son aquellos instrumentos dirigidos a la acción preventiva en caso de accidentes nucleares y a la protección de la capa de ozono (pp. 1633-1732). Finalmente, se incorporan las declaraciones y proyectos de acuerdos de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, (*The Earth Summit Documents* 1992), no como apéndice sino como noticia de último momento (pp. 1737-1850).

De esta breve reseña se puede concluir que la denominación de "Documentos Básicos" que da título a la obra es excesivamente modesta, ya que los instrumentos incorporados cubren de manera amplia y actualizada todos aquellos temas que son motivo de interés y de análisis para un especialista en medio ambiente.

En suma, una obra esperada, que se puede recomendar ampliamente y que brindará un excelente servicio a todos aquellos que trabajan en el vasto campo del derecho ambiental internacional.

Lilian del Castillo de Laborde

“El derecho ambiental de la Comunidad europea”

por Enrique Alonso García,

Colección “Cuadernos de Estudios Europeos”,

Editorial Civitas S.A. & Fundación Univeridad-Empresa, Madrid, España, 1993.

Enrique Alonso García - Profesor Titular de Derecho Constitucional, de la Universidad Complutense y Profesor Asociado del Centro para Asuntos Internacionales, de la Universidad de Harvard- aborda en este trabajo el estudio de las normas y políticas ambientales dentro de la compleja estructura del esquema comunitario europeo.

Se trata del análisis sistemático del llamado “derecho supranacional” y su aplicación en las legislaciones nacionales. Para lograr este objetivo el autor aborda, en primer lugar, el derecho comunitario de protección del medio ambiente que coordina las políticas ambientales nacionales con técnicas de tipo federal; y luego, con los innumerables convenios internacionales que son parte del derecho ambiental internacional y que involucra a los Estados Miembros y a la propia Comunidad.

Por último, el autor examina normas y políticas que no están referidas específicamente al tema ambiental pero que tienen consecuencias directas y efectivas en el mismo -normas y políticas de comercio internacional, salud pública y laboral, derechos de los consumidores y transportes- entre otras.

La visión de las relaciones entre las normas y políticas ambientales que muestra el autor es clara y de fácil lectura. El trabajo es recomendable para quienes se inician en el estudio del derecho ambiental de la Comunidad Europea y para aquéllos que estén interesados en tener una explicación concreta y precisa del esquema jurídico-ambiental comunitario. El resultado al que llega Alonso García representa una valiosa contribución a la comprensión de la política y el derecho ambientales desarrollados dentro del marco de la Comunidad Europea.

El plan general de la obra está integrado por tres volúmenes: “El marco constitucional de la política comunitaria del medio ambiente. Aplicación de la legislación ambiental comunitaria”, (Vol. I, 176 págs.), “El contenido sustantivo de la legislación comunitaria de medio ambiente” (Vol. II 184 págs.) y “El contenido sustantivo del derecho comunitario ambiental. Otras políticas. Convenios internacionales. Protección del medio natural” (Vol. III, en preparación). Entre otros, desarrolla los siguientes temas: parámetros de la acción ambiental de la Comunidad en el Acta Unica, evaluación del impacto ambiental, la ejecución de la política comunitaria por la propia CEE, la aplicación de la legislación comunitaria por los Estados Miembros y los mecanismos de control de la contaminación atmosférica, ruido, sustancias peligrosas y residuos.

Andrea Silvana Rodríguez



CORRESPONDENCIA

Relativa a suscripciones, dirección y redacción:

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) - Monroe 2142 - (1428)

Buenos Aires, Argentina.

Tel y Fax (54-1) 781-9171 y 788-4266

Correo electrónico:

FARN-CDS@WAMANI.ORG.AR.



SUSCRIPCIONES

Suscripción anual (tres números)

Argentina

U\$S 100

Resto del mundo

U\$S 120

(Los importes arriba indicados incluyen el envío por correo).



REQUISITOS PARA EL ENVÍO DE ARTÍCULOS

Los artículos de doctrina deben tener una extensión no superior a 47.000 caracteres y las notas deben ser consignadas al pie de cada página, con las siguientes especificaciones: autor, título, editorial, ciudad de la edición y año de publicación. Asimismo, el envío del artículo original debe ser acompañado por una diskette (word perfect 5.1), o en su defecto ser transmitido a través del correo electrónico.

Las contribuciones podrán ser enviadas en castellano o en inglés, dado que la revista es publicada en ambos idiomas.

Los artículos se reciben en el entendimiento de que se trata de material original, no publicado, y que no va ser enviado a publicar en otro medio.

La Dirección se reserva el derecho exclusivo de reproducción de los trabajos entregados por los autores.

La aceptación de cada trabajo por parte de la Dirección, implica de parte de su autor, la cesión de los derechos de autor a la revista.



Nota importante

El contenido de los artículos de esta revista es responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente compartido por los editores. Las denominaciones empleadas en la publicación y la presentación de los datos que allí figuran no implican por parte de los editores ninguna toma de posición en cuanto al estatuto jurídico de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni del trazado de fronteras o límites.

Ninguna parte de esta revista puede ser reproducida sin previa autorización escrita de los Co-Directores de la misma.

AGRADECIMIENTOS

La FARN y el PNUMA agradecen la colaboración prestada para la publicación de esta revista a: CELULOSA ARGENTINA por la donación del papel en el cual ha sido impreso el interior de esta revista, y a INGOUVILLE PUBLICIDAD SRL por el diseño de la tapa.

Diagramación: Pablo Casamajor - Producción Gráfica: M.B. Diseño Gráfico

Impresión: CL Artes Gráficas - Impreso en la Argentina - I.S.S.N. 0327-9995

El interior de esta revista ha sido impreso en papel CB Boreal de 70 gramos de la línea de papeles para impresión y escritura de Celulosa Argentina. A través de la edición de esta revista Celulosa Argentina expone una de sus mejores obras; CB Boreal “Papel obra de arte”.

