

Fortaleciendo el Derecho Ambiental y su Cumplimiento en las Américas
3 de diciembre de 2006
Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
Hotel Los Tajibos
Salón Toborocho

Visión general de la reunión:

Los participantes de esta reunión discutieron las prioridades de acción en el área de derecho ambiental, su aplicación y cumplimiento dentro del contexto de los desafíos emergentes en el área de comercio y la integración económica. La reunión tuvo por objetivo proporcionar lineamientos a la Organización de los Estados Americanos (OEA) en esta área.

La reunión se dividió en tres secciones. Durante la primera sección se analizó el progreso y los desafíos en el área de legislación ambiental, su aplicación y cumplimiento, enfocándose en los sectores económicos clave y su respuesta a los diferentes modelos institucionales. En la segunda sección se examinó la interacción entre el comercio internacional y los cambios en los ecosistemas globales dentro del contexto de los distintos acuerdos comerciales. Por último, durante la tercera sección se exploraron diversos modelos de participación pública y mecanismos de resolución alternativa de conflictos dentro de los Acuerdos Regionales de Comercio y de Inversión. Los participantes discutieron la forma en que estos mecanismos apoyan el cumplimiento de la legislación ambiental y la rendición de cuentas.

Sección I: Derecho Ambiental en la Región: Modelos Eficientes de Aplicación y Cumplimiento

La aplicación y el cumplimiento efectivo del derecho ambiental son aspectos claves de la reforma económica y del incremento de la producción relacionada con el comercio. Los participantes analizaron durante esta sección el estado del derecho ambiental en las Américas y consideraron diferentes modelos que han dado resultados positivos en la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental. Se presentaron distintas experiencias dentro de la región en sectores económicos de importancia, incluyendo el sector agrícola y forestal.

Existen buenas razones para fomentar la aplicación y el cumplimiento de las leyes y los estándares ambientales. Primero, desde una perspectiva económica, la aplicación y el cumplimiento de programas ambientales pueden producir beneficios. Por ejemplo, la disminución de desechos ambientales, tales como el consumo de recursos naturales, resulta en ahorro de costos a largo plazo. Segundo, desde una perspectiva social, existe un valor inherente en proteger el medio ambiente, como tal, y en el respeto al estado de derecho.

Sin embargo, existen ciertos factores que ayudan a comprender por qué no se logra aplicar y hacer cumplir las leyes y estándares ambientales. Por ejemplo, aunque existen razones económicas contundentes para el cumplimiento, estas iniciativas muchas veces no están especificadas, quizás debido a la falta de fondos disponible para los reguladores, y como resultado de esto, los beneficios económicos de la imprudencia ambiental parecen dominar sobre los beneficios de la responsabilidad ambiental. Además, aunque las tecnologías ambientales de vanguardia puede que sean económicamente superiores que las tecnologías más antiguas, estas muchas veces no están disponibles para ciertos grupos de productores o son difíciles de utilizar. Además, a menudo las inquietudes económicas predominan ante otras.

Por lo tanto, para que los programas de aplicación y cumplimiento sean efectivos, los reguladores tienen que implementar un enfoque que combine incentivos al cumplimiento y multas por el no-cumplimiento. Un programa exitoso podría formularse de la siguiente manera: establecer claramente los requisitos, objetivos y las prioridades; introducir una serie de iniciativas económicas apropiadas y atractivas (por ejemplo, créditos ambientales); y presentar un sistema de indicadores para evaluar el funcionamiento del programa.

La primera presentación de esta sesión le correspondió a Sheila Abed, Presidenta de la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN, quien proporcionó una visión general de los diferentes modelos de aplicación y cumplimiento ambiental. El objetivo fue presentar a grandes rasgos las tendencias en la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental en las Américas. Esto se hizo a través de una discusión sobre diferentes proyectos e iniciativas.

La Sra. Abed comenzó resaltando el proyecto Operación Soberanía, un proyecto paraguayo administrado por la Secretaría de Ambiente (SEAM). Como parte de esta iniciativa, SEAM solicita a aquellos que destruyan áreas forestales, rellenen otras áreas forestales en cantidad proporcional a aquellas áreas que fueron destruidas. Es decir, si una persona destruye una hectárea de suelo, deberá comprar una hectárea de suelo al gobierno. De esta forma, hay un costo estricto asociado con la disminución del recurso. Sin embargo, al final, la falla principal de esta iniciativa es la falta de recursos ya que los grupos no tienen los recursos para comprar terrenos adicionales y por lo tanto no pueden cumplir con el programa. Este ejemplo demuestra que la falta de recursos inhibe el cumplimiento de los programas ambientales.

La Sra. Abed también describió el mecanismo de aplicación y cumplimiento que se utilizó en Paraná, Brasil, donde el gobierno estatal ha desarrollado un esfuerzo coordinado para proteger las cuencas hidrográficas de la región. Mencionó que los gobiernos han establecido un comité, que incluye la participación de la comunidad, para considerar los intereses ambientales de la región. Adicionalmente, el gobierno utiliza un estricto plan penal enfocado en los conflictos ambientales y ha creado una serie de acuerdos de cumplimiento, los cuales son aplicados para remediar las infracciones ambientales. Finalmente, el gobierno monitorea el funcionamiento del programa a través de una serie de evaluaciones. Uno de los temas más difíciles asociado con el proyecto es la dimensión transfronteriza, ya que las ofensas ambientales que afectan una cuenca hidrográfica afectan a países vecinos, por ejemplo a Paraguay. Por lo tanto, es importante colaborar con los oficiales en los países vecinos para mitigar estos efectos transfronterizos.

Para finalizar, la Sra. Abed comentó sobre el caso de Bolivia donde ciertas unidades del gobierno municipal están encargadas de la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental. La descentralización de estas actividades presenta ciertas ventajas, principalmente por el hecho de que los gobiernos locales están bien preparados para trabajar con productores locales y asegurar así el cumplimiento. Sin embargo, los gobiernos locales sufren de una serie de problemas, como la falta de recursos que dificulta su habilidad para hacer cumplir las leyes.

Para complementar la presentación de la Sra. Abed, se mencionaron ejemplos específicos relacionados con la aplicación y el cumplimiento en sectores con importancia comercial. Primero, Isabel Calle de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, proporcionó un recuento detallado de aplicación y cumplimiento ambiental en el sector forestal del Perú. Particularmente, la Sra. Calle explicó la relación entre la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental con el comercio en ese sector. Históricamente, uno de los problemas más difíciles en Perú ha sido de concepto y no de normas: había un interés en diseñar un sistema de legislación ambiental pero existía una falta de conocimiento sobre como diseñar e implementar las leyes. Finalmente, se desarrollaron un número de leyes y normas, incluyendo la Ley Forestal y de Fauna Silvestre

(2000), la cual abarca una serie de temas ambientales tales como la sobre-explotación del recurso forestal, la disminución de la biodiversidad, la contaminación del agua, el deterioro de la calidad del aire, y los efectos en las especies forestales exóticas y endémicas.

La Sra. Calle comentó que hay quienes comentan que el cumplimiento de la ley forestal es mínimo y que a pesar de que existen leyes y normas estrictas, continúa la tala ilegal. Entre los factores que afectan la aplicación y el cumplimiento se puede mencionar la tremenda falta de recurso humano para aplicar y hacer cumplir las leyes y normas; el hecho de que los incentivos—tanto económicos como sociales—para incurrir en la tala ilegal son extremadamente altos; y finalmente, la falta de coordinación entre las diversas autoridades del gobierno. Los puntos de inspección representan un problema particular ya que muchas veces sólo cuentan con 1 ó 2 oficiales, y por lo tanto resulta fácil evadirlos: es imposible que una o dos personas puedan inspeccionar toda la carga que pasa por ahí.

La Sra. Calle explicó que para poder incrementar la aplicación y el cumplimiento, se han establecido diversas medidas. Primero, ahora se utilizan incentivos económicos. Por ejemplo, a través del Programa de Certificación Forestal Voluntaria, creado recientemente, se incentiva a los productores a cumplir con ciertos lineamientos ambientales. Los incentivos económicos son claros: un productor que haya adoptado el programa y que esté certificado apropiadamente recibirá un 25% de descuento del costo de producción; un productor que esté en proceso de obtener una certificación y que se comprometa a contratos que cumplan los lineamientos del programa recibirá un 5% de descuento del costo producción para esos contratos; un productor que no cumpla con los lineamientos del programa no recibirá descuento. Por lo tanto, existen fuertes incentivos económicos para adoptar el Programa de Certificación Forestal Voluntaria. Este es sólo un ejemplo del uso de incentivos económicos para mejorar el cumplimiento ambiental.

Segundo, existe un crecimiento de la infraestructura para el cumplimiento. Se han creado diversos procedimientos judiciales, cuasijudiciales y administrativos. Se han reforzado las sanciones administrativas y penales, se han establecido una serie de marcas institucionales para ayudar a identificar la madera que se ha comercializado ilegalmente, y se han reforzado los puntos de inspección. Por último, se han ratificado mecanismos específicos para combatir la corrupción en la industria forestal. Esta mezcla de incentivos económicos y mecanismos de aplicación y cumplimiento han resultado positivos para el sector forestal.

Para ampliar los aportes de la Sra. Calle, María Amparo Albán del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, discutió la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en el sector agrícola de Ecuador. En general, existe una extensa y detallada legislación ambiental se aplica dentro del sector agrícola de Ecuador. Por ejemplo, en el sector de la palma africana, el Ministerio de Ambiente de Ecuador requiere que los productores preparen una evaluación de impacto ambiental y planes de gestión ambiental. Este tipo de regulación proporciona una base legal sólida que sirve para proteger intereses ambientales fundamentales.

Sin embargo, los reguladores en Ecuador deben trabajar más arduamente para reforzar su base legal. Así, por ejemplo, los requisitos establecidos para la industria de la palma africana se deben establecer en todas las industrias del sector agrícola. También, es necesario coordinar los esfuerzos del gobierno central y el municipal. Actualmente, el gobierno central le solicita a los gobiernos municipales que se comprometan en la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental; sin embargo, los gobiernos municipales no cuentan muchas veces con los recursos necesarios para hacer cumplir estas leyes y tampoco reciben el apoyo adecuado del gobierno central. Como consecuencia de esto, los municipios no tienen la capacidad de hacer cumplir la

legislación ambiental a nivel local, por lo que se requiere una mejor coordinación entre estos dos niveles de gobierno.

La Sra. Albán explicó que la sensibilización ambiental está aumentando en Ecuador, principalmente gracias a la influencia de los acuerdos de comercio, dentro de los cuales los temas ambientales se han convertido en aspectos centrales. Sin embargo, este aumento de sensibilización no ha dado como resultado un aumento en la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental. Actualmente, en Ecuador, ha empezado a cambiar la percepción de que los incentivos económicos juegan un papel muy importante en sensibilizar y aumentar el interés relacionado con la protección ambiental. De hecho, si aumentan los niveles de capital e inversión en los aspectos y agentes ambientales de los sectores económicos, la sensibilización ambiental podría tener un efecto substancialmente positivo en la industria. Esto es evidente en las experiencias e iniciativas en otros países, descritas anteriormente.

Las presentaciones en esta sección abarcan varios temas comunes. Primero, existe la necesidad de considerar los temas regionales y transfronterizos de una manera integral, de forma tal que los temas económicos, sociales y ambientales sean analizados en conjunto. Una parte esencial de este enfoque integral consiste en discutir los problemas ambientales desde un punto de vista económico y establecer sinergias entre las industrias con el propósito de establecer eficiencias asociadas con la protección ambiental.

Segundo, el gobierno central y el municipal deben compartir la responsabilidad de la aplicación y el cumplimiento ambiental. Los gobiernos centrales deben desarrollar leyes de manera lógica y coherente. También deben proporcionar recursos suficientes a los gobiernos locales para que las leyes sean aplicadas de manera efectiva.

Tercero, falta el diálogo entre el gobierno y los sectores afectados con respecto a como los problemas ambientales afectan a los actores y como asegurar una aplicación y un cumplimiento efectivos.

Finalmente, no existe un solo modelo efectivo de aplicación y cumplimiento que sea universal. Sin embargo, para lograr el éxito, se necesitan ciertas características, incluyendo objetivos bien definidos; incentivos efectivos; recursos suficientes; voluntad política; mecanismos para prevenir la corrupción; y métodos para evaluar la efectividad de programas.

Sección II: El Derecho Ambiental y los Acuerdos de Comercio Regionales en una Era de Cambio Global

Esta sección se enfocó en la relación entre el comercio internacional y el medio ambiente en el contexto de los cambios globales futuros en los ecosistemas. Los participantes discutieron la forma en que los temas ambientales se incorporan dentro de los acuerdos de comercio que han sido firmados o que están en proceso de negociación por los países de las Américas.

Los cambios a los ecosistemas han contribuido al bienestar humano y al desarrollo económico. Sin embargo, en los últimos 50 años, los seres humanos han alterado los ecosistemas de manera más rápida y amplia comparado con cualquier otro periodo de la historia, principalmente con el propósito de obtener alimento, agua y combustible. Estas alteraciones a los ecosistemas han ocasionado cambios abruptos y significativos, incluyendo el cambio climático. Nicolás Lucas, del Centro Fueguino para el Desarrollo Sustentable, explicó que la convergencia de un número de factores está incrementando la preocupación en cuanto al cambio climático y sus efectos. La población mundial sigue creciendo rápidamente, de aproximadamente 6 billones de personas en

el 2000 a 8 billones en el 2020 y posiblemente de 10-12 billones para el 2060. Además, la producción económica total aumentará de US\$29 trillones en 1995 a más de US\$100 o incluso hasta US\$180 trillones para el 2050, dependiendo de lo extensa que sea la integración económica que se produzca en los próximos 50 años. El aumento simultáneo de la población y de la producción económica está afectando al medio ambiente a gran escala.

La combinación del aumento de la población con el aumento del consumo per cápita está acelerando la demanda de los servicios de ecosistemas. Por ejemplo, la demanda de alimento cultivado aumentará entre 70 y 85% para el 2050. Este aumento en la demanda está ocasionando deterioro del hábitat natural, tales como las áreas en el sector forestal que se mencionaron durante la Sección I. El aumento en la demanda de pescado y productos pesqueros aumenta el riesgo de un colapso sin precedentes de las industrias pesqueras regionales. El consumo de agua aumentará a hasta un 85% dependiendo de lo extensa que sea la integración económica. Finalmente, el flujo de químicos hacia los sistemas costeros aumentará entre 10 y 20% para el 2030. La cantidad de nitrógeno que se vierta hacia los ríos en los países desarrollados aumentará entre 20 y 30%. Todos estos impactos se producirán sin ningún cambio profundo en nuestra relación con los ecosistemas.

El Sr. Lucas explicó que los efectos al cambio climático producidos por el comercio internacional son bastante marcados. Algunos países están comercializando los servicios de ecosistemas en escalas masivas y efectuando intercambios significativos entre los servicios de ecosistemas (especialmente en las regiones más pobres) con repercusión significativa para la resistencia socio-ecológica. Este comercio incluye el intercambio de bienes básicos como el agua, productos agrícolas, combustible y minerales, así como servicios de ecosistemas culturales. Además, el turismo ha incrementado la utilización de los ecosistemas para propósitos económicos. Es evidente que el comercio internacional produce efectos que se reflejan en el medio ambiente.

Dada la relación entre el comercio internacional y el cambio climático, la comunidad internacional debe trabajar para reconciliar los intereses económicos y ambientales. Hay varias formas para lograr esto. Primero, a través de la legislación doméstica y los sistemas internacionales, los asuntos ambientales pueden ser incorporados en los acuerdos de comercio. Segundo, se requiere una transformación en los mercados para que se comprometa el valor económico de los ecosistemas. Esto requiere de una consciente consideración de los factores externos asociados con la degradación del ecosistema; una vez que estos factores externos se puedan interiorizar, de forma tal que los costos de la degradación sean adjudicados a los actores apropiados, los valores de los ecosistemas serán reconocidos.

Muchos países en las Américas han desarrollado estrategias legales para reconciliar intereses económicos y ambientales. Chile es uno de los países que ha estado muy activo en este tema. Alvaro Sapag, Jefe de Relaciones Internacionales en la Comisión Nacional de Medio Ambiente, explicó que Chile ha ido aumentando su compromiso en acuerdos comerciales que coordinan asuntos económicos, ambientales y sociales. Predominan siempre dos temas: primero, enfatizar la cooperación entre las partes de un acuerdo de comercio con respecto a asuntos ambientales; y segundo, determinar las consecuencias para no cumplir con obligaciones ambientales.

Con respecto a la experiencia de Chile, se han utilizado diversos enfoques institucionales y legales para asegurar que los asuntos ambientales predominen en los acuerdos de comercio. En el acuerdo de comercio entre Chile y Canadá hay fuertes consecuencias por la falta de adherencia a las obligaciones ambientales, incluyendo el cese general de las relaciones económicas entre los dos países o el cese de relaciones económicas con respecto a *ciertos* sectores económicos. Esta segunda consecuencia ha ocasionado efectos extremadamente desalentadores.

En otros acuerdos comerciales, Chile ha tenido menos éxito tratando de integrar las obligaciones ambientales. En el acuerdo entre Chile y los Estados Unidos, los asuntos ambientales se concentraron en un solo capítulo en vez de insertar las obligaciones ambientales en varias secciones dentro del acuerdo. El Sr. Sapag comentó que en el acuerdo entre Chile y Japón, este último no quería aceptar un capítulo o acuerdo dedicado específicamente a asuntos ambientales y en vez optaron por una Declaración Presidencial relacionada con las obligaciones ambientales. Debido a su naturaleza declarativa y no obligatoria, este tipo de arreglo institucional es útil pero no tan estricto como las medidas establecidas en el pacto entre Chile y Canadá.

El Sr. Sapag concluyó mencionando que la negociación de obligaciones ambientales enfrenta dos obstáculos. Uno de ellos se puede describir como cultural. Por ejemplo, ciertas negociaciones con los países del Pacífico han sido muy complicadas debido a que cada país presenta un entorno ambiental muy distinto. Esta situación hace que sea muy difícil llegar a una visión colectiva en cuanto al medio ambiente.

El segundo obstáculo es técnico: es esencial involucrar a expertos técnicos para determinar *cómo* se van a hacer cumplir las obligaciones ambientales. No es aconsejable determinar metas ambientales sin considerar de qué manera se lograrán alcanzar las mismas. Por lo tanto, en cada negociación en que Chile esté involucrado, existe una coordinación entre los negociadores técnicos, económicos y ambientales para asegurar que todos los temas sean tratados de manera conjunta. Por ejemplo, con Canadá habrá sesiones de entrenamiento sobre la implementación técnica de las obligaciones ambientales. Esto es una parte importante de cualquier acuerdo.

La experiencia chilena proporciona un contexto adecuado para considerar los comentarios generales del Sr. Lucas sobre cambios en los ecosistemas y comercio internacional. Es evidente que para asegurar que los objetivos ambientales se logren en un escenario de acuerdos comerciales, se debe considerar una serie de pasos. Primero, la calidad de las normas ambientales debe mejorar. Esto se puede lograr incrementando el rigor en el diseño de los sistemas de manejo ambiental y en el desarrollo de los requisitos y estándares para apoyar estos sistemas. Segundo, existe la necesidad de comprender más claramente los costos y beneficios económicos de las normas ambientales. Esto incluye considerar el costo social agregado de estas normas. Para implementar estos pasos, es esencial que los gobiernos le den prioridad a los asuntos ambientales y regular de manera metódica. Además, es claro que la legitimidad de estas iniciativas depende del apoyo público, el cual ciertamente apoyaría acuerdos comerciales y ambientales con normas bien establecidas.

Sección III: El Papel de la Participación Pública en la Aplicación y Cumplimiento del Derecho Ambiental

Esta sección trató los distintos mecanismos de participación pública y los mecanismos de resolución alternativa de conflictos que se han incluido en acuerdos de comercio y en los tratados de inversión. Los participantes compararon los mecanismos existentes, enfatizando las fuerzas y debilidades de los mismos. Esta discusión proporcionó una visión de las lecciones aprendidas y resaltó las características de los mecanismos de participación pública más adecuados para promover la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental, así como la rendición de cuentas.

Para promover la participación pública en los programas de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental se utilizan diversos tipos de marcos institucionales. Para comenzar, Geoffrey Garver, Director de la Unidad de Peticiones Ciudadanas de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), comentó sobre los procesos de

participación pública y de petición ciudadana dentro de la CCA, creada por Canadá, México y los Estados Unidos, bajo el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (NAAEC) y que complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). La CCA está encargada de tratar los temas regionales ambientales, prevenir conflictos potenciales relacionados con ambiente y comercio, y de promover la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación ambiental.

Bajo el NAAEC, los países tienen un número de obligaciones ambientales incluyendo el establecimiento de cooperación ambiental trilateral y asegurar la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental. En particular, bajo el Artículo 6 del NAAEC, se requiere que los países aseguren que las partes tengan acceso a recursos apropiados tales como procesos administrativos, cuasijudiciales o judiciales para la aplicación y cumplimiento de las regulaciones y la legislación ambiental del país. Esta disposición proporciona una serie de recursos estrictos ante ofensas ambientales que ocurran dentro de los países.

El Sr. Garver explicó que dentro del ámbito del NAAEC, la CCA ha proporcionado información para ayudar en la toma de decisiones ambientales y examinar la relación entre comercio y medio ambiente, y ha desarrollado iniciativas para el desarrollo de capacidades en esta área.

Además, el Sr. Garver explicó que la CCA está a cargo de un importante proceso de peticiones ciudadanas, el cual tiene el objetivo de otorgarle la facultad al público de informar sobre violaciones al NAAEC. Bajo los Artículos 14 y 15 del NAAEC, los ciudadanos presentan peticiones alegando que una de las partes no está aplicando y cumpliendo la legislación ambiental. Una vez que un ciudadano presente su denuncia, la CCA está encargada de evaluarla y determinar si es necesario que se prepare un expediente de hechos. Hasta la fecha, se han presentado 58 peticiones: 18 contra Canadá, 30 contra México, 9 contra los Estados Unidos, y una denuncia conjunta contra Canadá y Estados Unidos.

Para asegurar que la CCA cumpla su mandato, la CCA realizó una evaluación de sus operaciones de los últimos 10 años. Los asuntos relacionados con la participación pública en general recibieron una evaluación extremadamente positiva; sin embargo, se observó que la CCA ha trabajado mejor con las organizaciones ambientales que con los grupos indígenas y las organizaciones comerciales. Adicionalmente, la evaluación reflejó la desilusión de ciertos grupos sobre la pérdida de relevancia de la CCA.

Gustavo Alanís, Presidente del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), mencionó ciertos elementos interesantes para comprender el proceso de petición de la CCA desde la perspectiva de la sociedad civil y la académica. A través de su trabajo con CEMDA, el Sr. Alanís está comprometido con el público mexicano para asegurar que el gobierno mexicano aplique y cumpla la legislación ambiental. Una de las vías utilizadas comúnmente por el CEMDA es el proceso de peticiones ciudadanas de la CCA, pero el Sr. Alanís comentó que según su punto de vista el proceso presenta ciertas debilidades. Por ejemplo, aunque hay un requisito para que un país responda una petición dentro de un periodo de 30 días (ó 60 días en circunstancias especiales), no hay nada que establezca las consecuencias de *no* responder a la petición. Adicionalmente, los ciudadanos tienen poco recurso legal en caso de que las respuestas del gobierno sean inadecuadas o que las recomendaciones de cuerpos independientes no sean implementadas. Además, muchas veces los gobiernos ejercen el papel de juez y parte. Este conflicto de intereses inherente compromete la efectividad y equidad del proceso. Debido a estas debilidades relacionadas a la institucionalidad, el Sr. Alanís sugirió que en el marco del NAFTA y el NAAEC las sanciones más importantes que afectan los cambios de actitud en México con

respecto a la gestión ambiental son las *sanciones morales*, como por ejemplo que los medios de comunicación señalen la irresponsabilidad ambiental de un país determinado.

Dentro del contexto de las presentaciones del Sr. Garver y el Sr. Alanís, se consideraron otros modelos de participación pública para poder comprender mejor los mecanismos más efectivos para promover la rendición de cuentas para la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental. Jean Aden, Directora de la Oficina de Rendición de Cuentas de la Overseas Private Investment Corporation (OPIC), discutió el modelo que utiliza la OPIC para involucrar al público en la aplicación y el cumplimiento de requisitos ambientales. La Sra. Aden explicó que la OPIC es una agencia de desarrollo del gobierno de los Estados Unidos que se ocupa de inversiones sostenibles del sector privado en mercados emergentes. La Oficina de Rendición de Cuentas es una entidad que fue creada recientemente y presta servicios de conciliación y de cumplimiento para evaluar las denuncias sobre los proyectos apoyados por la OPIC. La Oficina es transparente, accesible a las comunidades locales y, además, es completamente independiente de otros departamentos en la OPIC.

Como conciliador, la Oficina se encarga de escuchar e investigar las denuncias que alegan que los proyectos de la OPIC producen impactos adversos al medio ambiente de las comunidades locales. Al trabajar con los inversionistas y las comunidades locales, la Oficina resuelve disputas y crea una existencia más armoniosa entre los dos grupos. Los beneficios de este proceso son compartidos por las comunidades locales, a las cuales se les protegen sus intereses y a los inversionistas que logran mejores resultados en sus proyectos gracias a la mejora en las relaciones con las comunidades locales. El enfoque de la Oficina está basado en otros mecanismos similares. Por ejemplo, los servicios de conciliación se utilizaron en Perú cuando las comunidades locales denunciaron que la compañía minera Yanacocha ocasionó la infiltración de mercurio en la fuente de suministro de agua. La investigación realizada posteriormente reveló que sí hubo infiltración. Desde entonces la compañía ha invertido más de US\$10 millones para asegurar que el mercurio elemental fuese captado y removido del medio ambiente. Estudios subsecuentes han demostrado el éxito de estos esfuerzos. La resolución exitosa de este conflicto se debió, en gran parte, gracias a los servicios de conciliación, los cuales proporcionaron un foro a las comunidades locales para expresar sus preocupaciones y a través del cual se mantuvieron las normas y los estándares ambientales.

La Sra. Aden explicó que la oficina también realiza evaluaciones de cumplimiento para determinar si los proyectos de la OPIC cumplen con las políticas internas relacionadas con el medio ambiente, impactos sociales, derecho de los trabajadores y derechos humanos. Estas evaluaciones, como los servicios de conciliación, empoderan las comunidades locales para monitorear los impactos de los proyectos de la OPIC. Adicionalmente, la OPIC recibe críticas constructivas sobre sus propias actividades, mejorando así los resultados de los proyectos. Este mecanismo es otra vía para fomentar la participación pública en la aplicación y el cumplimiento de las normas y los estándares ambientales. Es un tipo de proceso acogido por otras organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial, el Comité Financiero Internacional, y el Banco Interamericano de Desarrollo.

El Sr. Alanís señaló que una de las desventajas de los procesos de participación pública de la CCA y de la OPIC es que frecuentemente existe una falta de medidas para que el público pueda presentar una demanda y participar. Además, para poder presentar una demanda, puede que el público dependa de financiamiento por parte de intervencionistas, pero al hacer esto, el público se arriesga a perder el control de la demanda. El Sr. Garver explicó que hay formas de prevenir este problema. Por ejemplo, bajo el sistema de la CCA, el público es responsable solamente de presentar una demanda ante la CCA. Luego la CCA está encargada de llevar a cabo la petición,

lo que incluye una investigación de los hechos. En este sentido, el público no necesita gastar recursos substanciales. Por supuesto, es cierto que la CCA queda a cargo de la petición y no el público.

Adicionalmente, la Sra. Aden comentó que el problema de los recursos tiene dos aspectos: primero, debido a la falta de recursos, el público puede que no esté enterado de la existencia de los servicios de ombudsman y cumplimiento de la OPIC; segundo, el público no pueda presentar una demanda. Por ahora, la OPIC se está enfocando en el primer aspecto y la Sra. Aden está involucrada en campañas de educación extensas, informando al público en los países donde opera la OPIC sobre estos importantes mecanismos. Actualmente la Sra. Aden está trabajando en estas campañas de educación en varios países de las Américas con la esperanza de que pueda eliminar algunos de los obstáculos que son el resultado de la falta de recursos. Aunque ciertamente no existe una respuesta sencilla en lo que concierne a la falta de recursos del público.

En este sentido, el Sr. Alanís estuvo de acuerdo de que para aumentar la participación del público en la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental, normas y políticas, se deben fortalecer los esfuerzos locales para crear las condiciones para la participación. Sobre este tema, las organizaciones internacionales como la OEA podrían proporcionar apoyo para el desarrollo de capacidades necesarias para apoyar el aumento en la participación del gobierno y del público en los temas ambientales; podría ser que la OEA también aborde los temas relacionados con asuntos ambientales transfronterizos que afectan a comunidades de mas de un país con dificultades para participar.

Un enfoque importante es utilizar el apoyo de la opinión pública, motivados por los medios de comunicación, para lograr que los gobiernos y las compañías cambien sus hábitos relacionados con la gestión ambiental. Sin embargo, es un reto constante generar el interés del público en temas ambientales, o cualquier otro asunto de importancia pública en general. Uno de los mayores problemas es que las comunidades no están lo suficientemente organizadas para determinar la mejor manera o vía de expresar sus puntos de vista. No obstante, es muy importante involucrar al público, ya que este puede alterar las prácticas de gobierno y corporativas: a través de instituciones democráticas o afectando la reputación de una compañía lo que puede resultar en importantes pérdidas económicas para la misma.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones fueron el resultado de las presentaciones y del diálogo durante la reunión:

- Analizar los temas regionales y transfronterizos de una manera integral donde los temas económicos, ambientales y sociales estén relacionados entre sí y dependan uno del otro. Particularmente, esto requiere reconocer los efectos económicos de la degradación ambiental y desarrollar enfoques de mercado para la protección ambiental.
- Reconocer que la protección ambiental requiere de compromiso y coordinación hemisférica, regional, sub-regional, nacional y local. Para alcanzar este objetivo, son útiles los sistemas que utilizados para monitorear la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental.
- Prevenir y anticipar los conflictos ambientales en el hemisferio utilizando las herramientas y los mecanismos disponibles tales como los planes estratégicos y las evaluaciones de impacto ambiental.

- Desarrollar estrategias y lineamientos par la gestión de ecosistemas compartidos para tratar los temas ambientales transfronterizos y trans-territoriales.
- Utilizar la información científica para la toma de decisiones y el diseño de normas. Particularmente, la información científica es necesaria para determinar el valor de los ecosistemas, los servicios proporcionados por los ecosistemas, y el impacto y daño a los ecosistemas.
- Investigar el creciente e inseparable vínculo entre el cambio climático y los acuerdos de comercio internacionales y ratificar los acuerdos de comercio que contengan obligaciones ambientales estrictas.
- Fortalecer el desarrollo de leyes ambientales promoviendo una aplicación y cumplimiento efectivos, asignando recursos necesarios, y estableciendo mecanismos que aseguren la transparencia, rendición de cuentas y combatir todas las formas de corrupción.
- Desarrollar sistemas para monitorear la aplicación y el cumplimiento ambiental. Evaluar los programas que ya están establecidos para determinar la calidad del funcionamiento de estos y como pueden mejorarse. Asignar recursos necesarios para los programas ambientales de aplicación y cumplimiento y las iniciativas de desarrollo de capacidad.
- Involucrar a los expertos técnicos para determinar cómo alcanzar las obligaciones ambientales de los acuerdos de comercio. Para esto se requiere iniciar y fortalecer el desarrollo de capacidades relacionados con entrenamiento y prácticas ambientales.
- Reconocer que el gobierno y el sector privado tienen un rol importante en la aplicación y el cumplimiento ambiental. Incrementar el diálogo sobre asuntos ambientales entre todos los actores involucrados: gobierno central y local, sociedad civil, corporaciones, y el público en general, para maximizar las sinergias que existen entre estos actores.
- Promover la elaboración de políticas sobre desarrollo sostenible, tomando en cuenta el liderazgo de los gobiernos locales en la gestión de los recursos naturales, y equipando a los gobiernos locales con la capacidad y los recursos necesarios.
- Desarrollar mecanismos de aplicación y cumplimiento con objetivos bien establecidos y procesos apropiados. Esto requiere de inversión de tiempo, energía y de financiamiento.
- Utilizar organizaciones internacionales, como la OEA, organizaciones no-gubernamentales y a los medios de comunicación para involucrar al público en aplicación y cumplimiento ambiental. A través de estos grupos, aumentar el acceso a la información disponible al público.
- Desarrollar procesos de participación pública que sean independientes, accesibles y transparentes; incluyendo asegurar el acceso a información, mejorar el acceso a la justicia, y fortalecer los mecanismos de participación pública existentes. Además, esto requiere de suficientes recursos para invitar a esta participación y crear las condiciones adecuadas para mantener la participación.