

**La necesidad de un organismo supranacional ambiental para América Latina y el
Caribe**

Antonio José Paz Cardona

Director: Jorge Iván Hurtado Mora

Universidad Externado de Colombia

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales

Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo – Instituto de Altos Estudios para el

Desarrollo

Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales

Contemporáneos

Bogotá D.C.

Abril 2021.

Dedicatoria

A Dios. A mi esposa, a mi hija y a mi madre; las mujeres que me han dado el impulso para alcanzar todas mis metas.

Agradecimientos

A Dios por la oportunidad de reconocer la importancia del entorno natural en el que vivimos y que esa pasión además sea mi trabajo y mi inspiración para esta investigación.

Gracias a mi esposa, quien me apoyó en este reto profesional mientras transitábamos en la dicha y aventura de ser padres.

Gracias a los profesionales de la Biología que a lo largo de los años, en mi trabajo como periodista, me han motivado a valorar los recursos naturales y las formas de vida que nos brinda este planeta. Sin sus conocimientos y largas horas de conversación no hubiera sido posible convencerme de que es posible una relación sostenible entre el desarrollo humano y la conservación de la naturaleza.

Mis más sinceros agradecimientos a mi director de tesis Jorge Iván Hurtado por acompañarme y guiarme en este proceso. Por estar convencido, desde el primer momento, que este era un tema que valía la pena investigar.

Gracias a mis compañeros de maestría, en especial a Jorge y Diego, quienes me motivaron a no darme por vencido cuando creía que mis compromisos laborales y familiares no me permitirían llegar al final.

Resumen

Los conflictos limítrofes entre estados, vinculados a recursos naturales, vienen en aumento y los efectos ambientales de las actividades de su explotación pueden tener repercusiones en el medio ambiente de países que no necesariamente comparten fronteras. En otras palabras, el aprovechamiento de los recursos naturales y sus efectos en el medio ambiente se han convertido en un problema global.

A lo largo de los años ha venido tomando fuerza la regulación, uso y aprovechamiento sostenible ambiental a través de instituciones supranacionales ambientales; sistemas jurídicos que consisten en un conjunto de normas y estándares que promueven la defensa y protección del ambiente, lo cual, ha llevado al avance del Derecho Ambiental Internacional (DAI). Sin embargo, como lo demuestran tres estudios de caso en América Latina presentados en esta investigación, las limitaciones que tienen mecanismos como los tratados internacionales para prevenir y evitar los conflictos entre estados en materia ambiental, permite afirmar que no basta con la vinculación de los estados a dichos mecanismos si no se dotan y crean organismos internacionales supranacionales que cuenten con capacidad de decisión vinculante.

Abstract

Border conflicts between states, linked to natural resources, are on the rise and the environmental effects of their exploitation activities can have repercussions on the environment of countries that do not necessarily share borders. In other words, the use of natural resources and their effects on the environment have become a global problem.

Over the years, the regulation, use and sustainable environmental exploitation has been gaining strength through supranational environmental institutions; Legal systems that consist of a set of norms and standards that promote the defense and protection of the environment, which has led to the advancement of International Environmental Law (IEL).

However, as shown by three case studies in Latin America presented in this research, the limitations of mechanisms such as international treaties to prevent and avoid conflicts between states in environmental matters, allow us to affirm that the linking of states to these mechanisms is not enough, if it doesn't exist supranational international organizations that have binding decision-making capacity.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	8
HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN	11
METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	11
JUSTIFICACIÓN	13
MARCO TEÓRICO	18
CAPÍTULO I	26
1.LA SUPRANACIONALIDAD DEL AMBIENTE	26
1.1 ¿Cuándo se empezó a hablar de Derecho Ambiental Internacional?	32
1.2 Los tratados internacionales	39
1.2.1 Algunos tratados internacionales en materia ambiental	41
1.2.2 Debilidades, incumplimientos y no ratificaciones	47
1.3 El papel de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)	52
CAPÍTULO II	58
2. EL CASO URUGUAY – ARGENTINA	58
2.1 Activismo y participación	60
2.2 Los resultados de un laudo arbitral y unos buenos oficios	68
2.3 Fallo de la CIJ	72
CAPÍTULO III	76
3. EL CASO COSTA RICA – NICARAGUA	76
3.1 Una larga historia de demandas	79
3.2 Nicaragua demanda y también recurre a argumentos ambientales	85
3.3 El medio ambiente y la seguridad nacional	89
3.4 Un mapa de Google y la intervención de un tercero	92

3.5 El valor del Convenio Ramsar	96
3.6 La cuantificación económica de los daños ambientales	101
CAPÍTULO IV	105
4. EL CASO COLOMBIA – NICARAGUA	105
4.1 La sentencia del 19 de noviembre de 2012	107
4.2 ¿Se acata, pero no se aplica?	109
4.3 Las consecuencias del fallo de la CIJ	113
4.4. La Reserva de la Biósfera Seaflower: un argumento olvidado	119
CAPÍTULO V	128
5. CREACIÓN DE UN ORGANISMO SUPRANACIONAL AMBIENTAL	128
6. CONCLUSIONES	146
7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	156
8. ANEXOS	166
8.1 Abreviaturas, Siglas y Acrónimos	166

Introducción

Conforme va pasando el tiempo, los conflictos limítrofes entre estados se van acrecentando e, incluso, los efectos ambientales de las actividades de explotación de recursos naturales ya no solo afectan a países vecinos, sino que tienen repercusiones en el medio ambiente de países que no necesariamente comparten fronteras, como sucede, por ejemplo, con la contaminación atmosférica. Esto convierte al aprovechamiento de los recursos naturales y sus efectos en una problemática global (Gafner-Rojas, 2018).

Una de las maneras cómo se ha atendido este reto es con la creación de instituciones supranacionales fundamentadas bajo la premisa de que son necesarias para servir al interés de varios estados y no de uno solo. Desde 1972, luego de la Conferencia de Estocolmo¹, se dio un gran auge de los tratados internacionales ambientales y de tratados que, así no fueran principalmente ambientales, establecían algunas normas en torno al tema.

Tomó fuerza la regulación, uso y aprovechamiento ambiental a través de instituciones supranacionales ambientales, es decir, sistemas jurídicos que consisten en un conjunto de normas que promueven la defensa y protección del ambiente por medio de tratados internacionales.

A pesar de que los conflictos ambientales fronterizos no son un tema nuevo, su desarrollo e implicaciones en el campo de las Relaciones Internacionales no han sido suficientemente analizados, a diferencia de lo que ocurre en los escenarios nacionales, donde existe suficiente literatura sobre los efectos ambientales, sociales, económicos y culturales que deja a su paso la explotación de recursos naturales a nivel de cada estado.

¹ La Conferencia Científica de las Naciones Unidas también conocida como la Primera Cumbre para la Tierra, celebrada en Estocolmo (Suecia) del 5 al 16 de junio de 1972, adoptó una declaración que enunciaba los principios para la conservación y mejora del medio humano y un plan de acción que contenía recomendaciones para la acción medioambiental internacional. Planteó la cuestión del cambio climático por primera vez y estableció el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Fondo para el Medio Ambiente y la Junta de Coordinación para el Medio Ambiente.

Los conflictos ambientales fronterizos, e incluso conflictos por delimitaciones limítrofes, terminan teniendo al medio ambiente como una de sus principales variables de análisis y han llevado a que el Derecho Internacional se ocupe de la regulación ambiental, dado que el deterioro del entorno constituye, sin lugar a dudas, un problema global, "por lo que tanto su protección como la adopción de medidas para paliar su deterioro exigen en todo momento la cooperación internacional" (Fernández de Casadevante Romani, 1992, p.32).

Si bien es cierto que se ha dado un continuo desarrollo del Derecho Ambiental Internacional (DAI), el problema actual surge en la poca eficacia que tienen las decisiones que adoptan las diferentes organizaciones que han sido creadas para resolver los conflictos entre estados en materia ambiental, principalmente: la Corte Internacional de Justicia (CIJ); la Corte Permanente de Arbitraje; el Tribunal Internacional del Derecho del Mar; los tribunales de los sistemas regionales de protección de Derechos Humanos, entre ellos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la Corte Africana de Derechos Humanos.

Si bien estos espacios internacionales no han sido creados con el único propósito de resolver conflictos ambientales, sí han recibido casos donde el tema está presente. Tanto es así que, por ejemplo, la CIJ en 1993 creó la Sala de asuntos relacionados con el medio ambiente, que se reconstituyó periódicamente hasta 2006. En los 13 años de existencia de la Sala, ningún Estado solicitó que esta tratara un asunto y la Corte decidió no convocar elecciones para el estrado de dicha Sala nuevamente. Muchos de los problemas ambientales no eran presentados como tal, sino que estaban inmersos dentro de otros conflictos. Curiosamente, en 2006, justo cuando la CIJ no renovó la Sala de asuntos ambientales, Argentina demandó a Uruguay por contaminación ambiental.

Uno de los casos más representativos de conflicto ambiental internacional fue el de Trail Smelter en 1941, donde Estados Unidos² denunció a Canadá por los daños causados sobre los cultivos, pastos, árboles y agricultura en el estado de Washington (Estados Unidos) por las emisiones de dióxido de sulfuro que generaba una planta de fundición de la Consolidating Mining and Smelting Company of Canada en la ciudad de Trail (British Columbia, Canadá). Se encontró que estaban probados los daños causados por la fundición canadiense, condenando a dicha empresa al pago de 78.000 dólares e imponiendo a la fundición la adopción de un régimen adecuado de información sobre los efectos que causara el desarrollo de sus actividades industriales.

Esta decisión representó un hito fundamental en el DAI, al dar origen a la norma de costumbre internacional consistente en el derecho soberano que poseen los estados de aprovechar sus propios recursos y la prohibición que recae sobre ellos de causar daños al medio de otros estados o zonas situadas por fuera de toda jurisdicción nacional (Uribe & Cárdenas, 2010).

La CIJ es una de las organizaciones que más casos recibe sobre conflictos entre estados y, cada vez más, sobre aspectos que involucran al ambiente, pero su conocimiento técnico de las ciencias ambientales y su prontitud de respuesta para solucionar los conflictos han sido constantemente cuestionados.

Es por eso por lo que vale la pena preguntarse ¿hasta qué punto el Derecho Ambiental Internacional (DAI) puede contribuir en la generación de instrumentos de cooperación internacional que promueven la resolución de los conflictos ambientales en casos particulares de América Latina y el Caribe?

²Cabe recordar que Estados Unidos es uno de los países que no suele ratificar tratados de cooperación ambiental. Por ejemplo, nunca adoptó el Protocolo de Kioto de 1997, ni el Convenio sobre la Diversidad Biológica de Río de 1992 y las posteriores metas Aichi 2011-2020 para su cumplimiento, además que, en un inicio, decidió no ratificar el Acuerdo de París 2015 sobre cambio climático.

Hipótesis de investigación

A pesar de que todo Estado es soberano y antepone sus intereses nacionales y /o particulares, el Derecho Ambiental Internacional ha avanzado hacia la creación de mecanismos jurídicos en materia de cooperación internacional en temas ambientales — Supranacionalismos—. No obstante, el desequilibrio en términos de poder influye en el cumplimiento de tratados internacionales, lo que en últimas pone en riesgo la protección concreta del ambiente en la región de América Latina y el Caribe. De ahí la importancia de dotar y crear organismos internacionales supranacionales que cuenten con capacidad jurídica vinculante que contribuyan a la solución de conflictos ambientales.

Metodología y Estructura de la Investigación

Esta investigación es de tipo cualitativo, se basa en una metodología de revisión de fuentes documentales y análisis de estudios de casos donde, a través del análisis específico de cada uno, se busca extraer evidencias para validar la hipótesis de partida de esta investigación. El objetivo central consiste en demostrar que no basta con la vinculación de los estados a tratados internacionales ambientales para garantizar la protección ambiental, sino que además se requiere crear y dotar un organismo internacional supranacional de naturaleza regional con capacidad jurídica vinculante que garantice la prevención y resolución de conflictos ambientales.

Como objetivos específicos, esta investigación busca, a través de tres estudios de caso:

- 1) Identificar cómo los estados aceptan y respetan los postulados supranacionales a los que se vinculan siempre y cuando estos no ataquen o vayan en contravía de sus intereses individuales;
- 2) Revisar el papel de la CIJ a la hora de resolver diferendos que incluyen variables ambientales;

3) Delimitar cómo la cooperación internacional en materia ambiental sigue siendo inestable a pesar de que la preservación del medio ambiente es un asunto global.

Como indica Durán (2012), una investigación de estudio de casos se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.

Para la selección de los tres casos analizados en este trabajo se tuvo en cuenta criterios como:

- a) **Temporalidad:** conflictos vigentes en el siglo XXI.
- b) **Espacio:** se desarrollaran en la región de América Latina y el Caribe.
- c) **Conflicto jurídico:** el caso respondiera a desacuerdos entre países que comparten límites geográficos.
- d) **Mecanismo de solución de controversia:** los casos seleccionados hubiesen llegado hasta la CIJ y que los mismos ya contaran con una decisión judicial.

Por otro lado, se buscaron casos que presentaran diferencias en cuanto a la presencia de la argumentación ambiental en los procesos: uno de ellos llegó explícitamente como un caso de tipo ambiental, otro llegó como un problema limítrofe pero la argumentación se centró en el tema ambiental y otro se caracterizó por la ausencia de argumentación ambiental, a pesar de que esta era una variable clave en el proceso. Estas semejanzas y diferencias permitieron enriquecer el análisis de la investigación.

En primer lugar, se analiza el por qué de la supranacionalidad del medio ambiente y el papel del Derecho Ambiental Internacional en las Relaciones Internacionales. Se hace un recorrido por algunos de los tratados internacionales ambientales más importantes de las últimas décadas para analizar sus debilidades e incumplimientos, además de entrar a revisar

el papel de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para dar solución a los conflictos ambientales.

Después de esto se procede a analizar con detalle tres casos emblemáticos en América Latina en los que conflictos que han involucrado al medio ambiente no logran resolverse y recurren, como última instancia, a la CIJ.

En segundo lugar, se estudia el caso de Uruguay – Argentina por la instalación de plantas de celulosa en las orillas del río Uruguay y todas las etapas del conflicto, desde una fuerte participación y activismo social, pasando por mediaciones fallidas y una sentencia de la CIJ.

En tercer lugar, se revisa parte de la larga historia de demandas entre Costa Rica y Nicaragua ligadas, principalmente, a límites marítimos y terrestres y los usos del río San Juan. Estos conflictos ante la CIJ han tenido una fuerte argumentación de carácter ambiental.

En cuarto lugar, se documentó el litigio entre Colombia y Nicaragua por sus límites marítimos en el Caribe y cómo variables ambientales fueron dejadas de lado durante la primera parte del conflicto, que llegó a un final parcial en noviembre de 2012.

Finalmente, se propone la creación de un Organismo Internacional Supranacional Ambiental como una forma de garantizar la verdadera protección del medio ambiente y que impida que los estados evadan responsabilidades jurídicas a falta de capacidad vinculante en la toma de decisiones.

Justificación

Cada día que pasa cobra mayor vigencia la preocupación mundial por el ambiente. El cambio climático dejó de ser una posibilidad y se convirtió en una realidad que inquieta a la mayoría de los países, como lo evidenció el acuerdo COP 21 de París, suscrito por 189 países

que se comprometieron a reducir sus emisiones para impedir que la temperatura aumente más de 2 grados centígrados antes del 2030³.

La sobrepoblación del planeta y el desarrollo industrial han hecho que la explotación de los recursos naturales renovables y no renovables se dispare, lo cual ha traído consigo el incremento de los conflictos ambientales en el mundo. Además de estos dos factores, también son problemáticos: la pérdida de biodiversidad⁴; el uso y abuso del nitrógeno; la escasez de agua que podría ocasionar guerras; la acidificación de los océanos; la contaminación; el desgaste de la capa de ozono; el exceso de pesca y la deforestación⁵.

Debido a lo anterior, hace unos años un equipo internacional de expertos coordinados por investigadores del Instituto de Ciencia y Tecnología Ambiental de la Universidad Autónoma de Barcelona creó el Atlas Global de Justicia Ambiental⁶, en el que se pueden visualizar los conflictos por recursos naturales en todos los países. Hasta el momento (enero 13 de 2021) hay 3342 casos registrados en todo el mundo en este gran mapa; que muestra tendencias preocupantes como la impunidad de las compañías que cometen delitos medioambientales o la persecución de los defensores del entorno natural y de los Derechos Humanos.

Varios de los conflictos ambientales se han dado en zonas limítrofes, lo que ha generado que el Derecho Ambiental Internacional evolucione e intente dar respuesta a los

³ Según se afirma en un informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), publicado a finales de 2018, los efectos de un calentamiento global de 2 grados centígrados (°C) serían nefastos y por eso la entidad cambió la meta mundial: la temperatura del planeta no debe superar los 1,5 °C.

⁴ La Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES), reveló en mayo de 2019, el más grande estudio sobre el estado de la biodiversidad global. El problema es de tal magnitud que un millón de especies de animales y plantas están en peligro de desaparecer en las próximas décadas, en un planeta que presenta las tres cuartas partes de su medio ambiente terrestre deteriorado y aproximadamente el 66 % de los océanos alterados de manera significativa.

⁵ Este tema es una preocupación constante. Uno de los ecosistemas que más preocupa es el bosque seco tropical, presente en gran parte del territorio latinoamericano. En agosto de 2019 el tema llamó la atención mundial debido al aumento exponencial de los incendios forestales en Brasil y Bolivia. Solo en Brasil, el Instituto Nacional de Investigación Espacial (INPE) reveló que 2019 ha sido el año que más focos de incendios ha presentado, desde que se empezaron a hacer las mediciones en el 2012. La entidad detectó 74 155 fuegos entre el 1 de enero y el 20 de agosto de 2019, lo que representó un incremento del 85 % comparado con el mismo periodo del año anterior.

⁶ Ver: <https://ejatlas.org/>

pleitos que se originan, dado que las fronteras entre los estados son políticas y no ecológicas. Tal como lo expresó la Unesco en el programa de “El Hombre y La Biosfera”, los ecosistemas a menudo se extienden cruzando fronteras nacionales, y podrían verse sujetos a gestiones y prácticas del uso del territorio distintas e incluso contradictorias.

Como lo ha dejado ver el autor español José Juste Ruiz, experto en Derecho Internacional Ambiental, en sus diversas obras, en su carácter funcional el ambiente tiene una finalidad protectora y preventiva, donde no solo interviene la variable ambiental, sino que esta se funde, ineludiblemente, con factores económicos y políticos. Ruiz (1999) menciona, de igual manera, que la formación de las normas en este ámbito se realiza principalmente, por medio de tratados o convenios que establecen reglas obligatorias para los estados parte.

Al diseñar medidas internacionales en materia ambiental es preciso tener en cuenta diversos aspectos que en diferentes circunstancias son difíciles de conciliar como, por ejemplo, las diversas condiciones ambientales de cada una de las zonas del planeta, la capacidad tecnológica de los estados, el nivel de desarrollo económico, los variados intereses y tendencias políticas, etc. Por ello, los instrumentos internacionales en la materia han de reflejar indefectiblemente dichas variantes, a efectos de que las medidas adoptadas lleguen a ser verdaderamente eficaces (Gafner-Rojas, 2018).

A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos de la cooperación internacional, en materia ambiental aún no se ha creado un organismo especializado como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Lo más cercano es la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), establecida por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1992, con la misión de asegurar el seguimiento efectivo de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 o

Cumbre de Río. La CDS es un foro de alto nivel que alienta y facilita el diálogo entre los responsables políticos en los campos del medioambiente y del desarrollo de distintas naciones, y entre estos y la sociedad civil. Aún así, esta comisión no tiene una capacidad decisoria independiente.

Las decisiones de la OMS, Unesco, OIT, FAO y la misma CDS, son recomendaciones que pueden ser adoptadas, o no, por los estados. Es este el principal problema para el ambiente que, a pesar de ser transfronterizo y ser capaz de presentar efectos negativos que no solo afectan al país que generó el problema, sino a terceros estados, se ve afectado por las decisiones independientes que cada estado tome en torno a sus políticas ambientales internas y a la voluntad que tengan para adoptar las recomendaciones internacionales. Por ejemplo, el calentamiento global afecta a todo el planeta y es consecuencia de las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero por cuenta de todos los países, aunque no todos contaminen en la misma proporción⁷.

Detrás de todos los conflictos ambientales fronterizos latinoamericanos existen razones económicas y políticas que en ocasiones no permiten dar una solución rápida o acertada a las disputas y mientras eso ocurre se acrecienta la degradación del ambiente.

El caso de las papeleras (Argentina-Uruguay) llegó a un final en 2010 cuando la Corte de La Haya determinó que la planta de celulosa no contaminaba, pero que Uruguay había violado los tratados binacionales y que debía consultar a Argentina cada vez que estuviera interesado en realizar actividades industriales de gran envergadura en zonas limítrofes. A pesar de esto, la ampliación de la capacidad de la planta de celulosa en 2010 y la idea de

⁷ La Organización Mundial de Meteorología publicó en noviembre de 2018 un boletín sobre gases de efecto invernadero. Las principales emisiones mundiales de CO₂ aparecen en China, India, Europa y Norteamérica. Con excepción de cinco puntos en Brasil, Chile, Argentina y México, el resto de países de la región no son grandes emisores. Sin embargo, muchos de ellos están ubicados en la región tropical, una de las que siente con más fuerza los efectos del cambio climático y el calentamiento global. Disponible en: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=5455

construir una nueva, tema que ha estado sobre la mesa desde el año pasado, sigue causando enfrentamientos entre comunidades y grupos ambientalistas.

Por su parte, entre Costa Rica y Nicaragua ya hay dos sentencias en firme, una de 2015 y otra de 2018 referidas a la violación de territorio soberano y la apertura de tres canales artificiales en zona de humedales Ramsar, contiguos al río San Juan. Su cumplimiento sigue siendo incierto, generando una posición encontrada entre los gobiernos de ambos países y organismos multilaterales.

En medio de las disputas se destacan la aparición de movimientos civiles que han sabido llevar pacífica y exitosamente sus reclamos a instancias nacionales e internacionales. Los conflictos resueltos entre Uruguay y Argentina y Costa Rica y Nicaragua, así como el de Colombia y Nicaragua, que todavía avanza⁸, dejan lecciones y plantean nuevos retos en torno a la difícil ecuación que involucra progreso económico, poder político, preservación del medio ambiente, soberanía de los estados y cooperación internacional.

La falta de organizaciones supranacionales con verdaderos poderes vinculantes es una de las grandes deudas en Derecho Ambiental Internacional, tal como se puede apreciar a lo largo del marco teórico que se presenta a continuación. Su ausencia ha mostrado la debilidad de los tratados internacionales al garantizar la conservación del medio ambiente —a pesar de sus bien intencionados compromisos— y la aparición de conflictos sin solución que terminan llegando a la CIJ.

⁸ El 16 de septiembre de 2013 Nicaragua demandó nuevamente a Colombia para que la CIJ delimite la plataforma continental más allá de las 200 millas náuticas desde la costa nicaragüense. Un asunto sobre el que no se falló en noviembre de 2012. El 14 de agosto de 2014 Colombia presentó su escrito de excepciones preliminares. El 19 de enero de 2015 Nicaragua presentó de manera escrita sus observaciones a las excepciones preliminares. Entre el 5 y el 9 de octubre de 2015 se realizaron las audiencias públicas orales de excepciones preliminares. El 17 de marzo de 2016 la CIJ emitió su sentencia sobre excepciones preliminares en la que declaró tener competencia sobre el asunto. El 28 de septiembre de 2016, Nicaragua entrega sus memorias y el 28 de septiembre de 2017, un año después, Colombia presenta su contramemoria. El 9 de julio de 2018 se da la réplica de Nicaragua y el 11 de febrero de 2019 se entrega la réplica de Colombia. El asunto a dirimir sigue en proceso.

Marco Teórico

El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de una verdadera preocupación por el ambiente. A partir de ese momento se empezaron a concretar tratados y a crear diversas organizaciones y conferencias que abordaban este asunto. "Mucho del marco de los regímenes ambientales actuales, sobre todo en temas de contaminación marina o polución del aire en zonas de frontera, se establecieron antes de 1980, pero como actividad técnica y 'funcional' recibió poca atención pública y académica" (Imber & Vogler, 1996, p.3).

Solo fue hasta 1972, con la Conferencia de Estocolmo, que se marcó el punto de partida sobre cuestiones ambientales internacionales, tema de vital importancia para este trabajo. Dicha reunión concluyó con la Declaración de Estocolmo, firmada por más de 100 países. Además, fue reconocida por un centenar de científicos, entre los que sobresalen René Dubos y Barbara Ward, quienes redactaron el informe 'Una sola Tierra: el cuidado y conservación de un pequeño planeta', que sirvió como base para fijar los principios ambientales y el plan de acción que se proclamó luego de la reunión. Este momento histórico es considerado como el punto de inflexión en el desarrollo de una política internacional del medioambiente.

Fue aquí cuando se empezó a tratar de involucrar la ciencia dentro de las políticas ambientales. No obstante, apareció otro obstáculo en el camino pues era difícil persuadir a los políticos con agendas de corto plazo e intereses particulares para que respondieran a tiempo a la información científica que provenía de la cooperación ambiental internacional (Imber & Vogler, 1996, p.10).

En el libro Medio Ambiente y Relaciones Internacionales, el entonces embajador del Reino Unido en Colombia, Keith Morris, dijo que la Conferencia de Estocolmo produjo una fuerte corriente de interés y debate en todo el mundo y marcó el comienzo de una nueva fase del conocimiento mundial sobre temas ambientales (Guhl & Tokatlian, 1992, p. 9).

En dicho texto Andrew Hurrell, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford, planteaba las oportunidades y dificultades para llegar a acuerdos multilaterales sobre el manejo del medioambiente. Así mismo, señalaba que centrarse en ese tema podía culminar en un riesgo de control exagerado por parte de cada gobierno. Este punto resulta de interés ya que el pleito vivido entre Uruguay y Argentina estuvo enmarcado por el Tratado Bilateral del Río Uruguay de 1961 y el posterior Estatuto del Río Uruguay de 1975, mientras que en los conflictos que protagonizan Costa Rica y Nicaragua, está de por medio el Tratado de Límites Cañas-Jerez de 1858 que le permite libre navegabilidad a los costarricenses sobre el río fronterizo que pertenece a Nicaragua, y en el pleito entre Colombia y Nicaragua se encuentra de por medio el tratado Esguerra-Bárceñas y el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, más conocido como Pacto de Bogotá.

Continuando con Hurrell, ubicar los acuerdos multilaterales en el centro del problema "coloca en segundo plano los argumentos para la descentralización y fortalecimiento de las comunidades locales como la mejor forma de manejar la degradación ambiental y de corregir formas de desarrollo no sustentables" (Guhl & Tokatlian, 1992, p. 9). Este punto también es relevante para los casos de estudio debido a la activa participación que han tenido los habitantes de las zonas cercanas a los sitios de conflicto.

En el caso argentino, muchas personas de la ciudad de Gualeguaychú decidieron agruparse y crearon la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú y la Asamblea Juvenil Ambiental. La Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) también tiene un papel protagónico y está conformada tanto por ciudadanos argentinos como uruguayos. En el caso costarricense, más que los habitantes del sector, quienes han tomado la vocería han sido las organizaciones ambientalistas, resaltando el papel de la Fundación Neotrópica, una de las primeras en advertir sobre los posibles daños a los ecosistemas de Costa Rica debido a un dragado nicaragüense en el río San Juan. Además, fue la encargada de realizar la valoración

económica ambiental que el gobierno costarricense utilizó en una de sus demandas ante la Corte Internacional de Justicia.

Con todo y lo anterior, la preocupación por el ambiente, como ya se dijo, es un asunto relativamente reciente. Imber & Vogler (1996) lo explican mejor en su libro cuando mencionan que el realismo propuesto por Carr y Morgenthau fue una reacción consciente a los eventos políticos y militares de las décadas de los 30 y 40 con los que supuestamente demostraban el fracaso del internacionalismo liberal. "La respuesta de la academia de Relaciones Internacionales a los problemas emergentes del cambio ambiental global refleja ese legado intelectual" (Imber & Vogler, 1996, p.1).

De acuerdo con los planteamientos de estos dos autores, la conexión entre los asuntos ambientales y las permanentes preocupaciones de las Relaciones Internacionales se remontan al debate tradicional sobre seguridad nacional. En la actualidad las amenazas ambientales son tan importantes como las amenazas de guerra. Sin embargo, este fue un asunto que las Relaciones Internacionales descubrieron tarde, a pesar que desde las décadas de los 70 y 80 ya se empezaban a proyectar como política exterior de interés en algunos países, entre los cuales destaca significativamente Costa Rica⁹.

Imber & Vogler (1996) parten de la premisa de que el realismo era la teoría dominante en Relaciones Internacionales durante todos esos años y que este análisis simplemente excluía o marginalizaba los problemas ambientales a pesar de que, como se mencionó anteriormente, tienen profundas implicaciones en seguridad. "El realismo hace llamados positivos al conocimiento objetivo y explícitamente excluye valores no asociados con el interés nacional. No admitiría que valores universales como los asociados a la preservación

⁹ El Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP por sus siglas en inglés) publicó el Resumen Nacional Ambiental Costa Rica 2011 en el cual asegura que "durante los últimos 25 años las políticas ambientales en Costa Rica se han orientado a consolidar los esfuerzos de uso, protección y conservación de los recursos naturales, con un fuerte enfoque en las áreas protegidas y en la generación eléctrica a partir de fuentes renovables" (PNUMA, 2011). Gracias a un fuerte trabajo de conservación y reforestación hoy la política exterior del país está enfocada en el turismo sostenible, una tendencia y opción de desarrollo que cada vez es vista con mayor interés a nivel mundial.

de la biósfera puedan tener relevancia en un mundo de naciones egoístas y competitivas" (Imber & Vogler, 1996, p.3).

Siguiendo con Imber & Vogler, la rama de las Relaciones Internacionales que mejor respondió a las problemáticas ambientales fue el liberalismo institucional pues considera que las instituciones internacionales favorecen la cooperación entre estados porque permiten disminuir la incertidumbre entre ellos, principalmente en campos vitales para la supervivencia de ellos mismos, como es el caso del medio ambiente.

Lo anterior tiene sentido si se considera que el tema empezó a tener visibilidad en conferencias como la de Estocolmo y la de Medioambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992. Sin embargo, el problema continuaba siendo el mismo: ¿cómo manejar un tema que implica interdependencia en un sistema de estados soberanos cuando no existen autoridades que puedan proveer orden y regulación incluso dentro de sus propias sociedades?

No obstante, esto llevaría a pensar que los casos tampoco deben analizarse exclusivamente desde el liberalismo institucional. Rittberger y Mayer (1993) defienden que las instituciones internacionales pueden tener un papel creador de normas internacionales que modifican el comportamiento de los estados y la naturaleza de la anarquía. Sin embargo, a pesar de que los países acudan a instituciones internacionales para resolver conflictos, muchas veces no acatan las decisiones porque consideran que no han obtenido ganancia y porque, a pesar de la intervención de las instituciones, la incertidumbre entre ellos no disminuye, haciendo cada vez más lejano un estado de cooperación.

Es importante observar que los diferentes autores mencionados, y que han abordado las problemáticas ambientales dentro de las Relaciones Internacionales, exponen análisis que provienen tanto de la teoría realista como de la teoría liberal. Esto se debe a que, por ejemplo, tanto Hurrell como Vogler son autores que pertenecen a la Escuela Inglesa, aquella que como

menciona Barry Buzan, se considera la escuela del realismo liberal y se convierte en una vía media entre el liberalismo y el realismo (Buzán, 2004, p. 17).

Los planteamientos de la Escuela Inglesa resultan convenientes, en gran medida, para analizar cómo la explotación de recursos naturales en zonas de frontera ha generado conflictos entre países vecinos, además que el amplio estudio que hace de la sociedad internacional resulta importante para el análisis, pues esta se caracteriza por un grupo de estados conscientes de ciertos intereses y valores comunes, donde cada uno se considera atado a unas reglas comunes para el desarrollo de sus relaciones, compartiendo instituciones formales, informales o mixtas (Egas, 2013, p. 17).

Este trabajo no podría abordarse solo desde la teoría realista ya que muchos de los conflictos ambientales entre países se han generado por la violación e incumplimiento de instituciones internacionales (tratados, acuerdos, estatutos, etc), las cuales no son relevantes para los realistas. Así mismo, tampoco podría abordarse exclusivamente desde el liberalismo institucional, puesto que considera que las instituciones internacionales pueden sobrepasar las tendencias egoístas de los estados (Frasson-Quenoz, 2014, p. 194), lo cual no permitiría entender por qué en los casos de estudio que se analizarán más adelante sí prevaleció el interés individual de cada estado que busca incrementar su poder y piensa en su bienestar y supervivencia, por encima de un interés común internacional.

Volviendo a la complejidad que representa tener al medio ambiente en la agenda de las Relaciones Internacionales, es necesario "manejar un ecosistema único, complejo y altamente integrado dentro de las limitaciones de un sistema político conformado por más de 170 estados que exigen, cada uno, una autoridad soberana dentro de su territorio" (Guhl & Tokatlian, 1992, p. 25).

Los planteamientos de Hurrell en Guhl & Tokatlian (1992) involucran al liberalismo institucional al indicar que la cooperación internacional es necesaria para manejar problemas

a nivel mundial y para resolver eficazmente problemas internos, en otras palabras, se podría hablar de gobernanza multinivel, la cual tiene como fin la debida articulación entre instituciones del orden nacional y regional para aumentar la eficiencia de las decisiones con un enfoque más sistémico. Aún así, su análisis también contiene elementos realistas pues asegura que los estados no participarán en los esfuerzos cooperativos a menos de que exista alguna garantía de que los demás harán lo mismo o que por lo menos haya seguridad de que no estarán en desventaja política o competitiva.

A pesar de esto, el autor aseguró que los países en desarrollo han llegado a aceptar que la degradación ambiental dentro de los estados es un asunto de interés legítimo para el mundo externo, siendo tanto de "interés internacional", lo cual sugiere la legitimidad de la intervención de otros estados, como de "interés común para la humanidad" (Guhl & Tokatlian, 1992).

Surge así otro concepto que es importante tener en cuenta: la supranacionalidad. Se habla de supranacionalidad cuando determinados estados ceden parte de sus atribuciones de gobierno a organismos internacionales que afectan a más de un estado. Esto sucede con el medio ambiente, el cual es uno solo y no pierde continuidad, independientemente de los límites políticos.

Rosenstiel (1997) lo plantea de la siguiente manera: “las comunidades supranacionales no son más que prolongaciones funcionales debidas al ejercicio de las soberanías nacionales [...] el estado nacional no admitirá, en tanto siga siendo soberano, una cierta supranacionalidad más que por interés, por complacencia, si es que no por presunción”. (p. 57).

La supranacionalidad es un concepto clave que se entiende unido a los poderes nacionales y federales donde se otorga un mayor poder a un órgano central (por ejemplo, la CDS, la CIJ o los tribunales de arbitramento), transferencia que es mucho mayor a la que

ocurre en las organizaciones internacionales; esto se traduce en la cesión de parte de la soberanía de los estados hacia una entidad supranacional. (Insignares, 2011).

La supranacionalidad se evidencia y manifiesta en los tratados que firman los estados, en los cuales se observa la intención de apuntar a lograr la consecución de un objetivo común en el cual están de acuerdo. Gafner-Rojas (2018), define a los tratados como toda forma de consenso que da lugar a acuerdos mediante los cuales los estados, y otros sujetos de derecho internacional, regulan sus relaciones internacionales.

Ahora bien, además de la difícil ubicación de los problemas ambientales dentro de la agenda de las Relaciones Internacionales, un concepto importante para este trabajo es el de conflicto ambiental. Remedios Mondéjar asegura que este “se percibe como una divergencia de intereses entre dos o más actores en torno a los impactos ambientales que una acción, actividad o proyecto produce en el medioambiente y que puede traspasar las fronteras de una comunidad, ciudad, país o Estado” (Mondéjar, 2015, p. 57).

Esta definición permite enmarcar perfectamente los casos que se pretenden abordar más adelante, donde la explotación de recursos naturales en zonas de frontera involucra no solo a las comunidades directamente afectadas por las actividades sino a las entidades y funcionarios que representan a los países donde se genera el conflicto. A su vez, la autora anota cinco características que diferencian un conflicto ambiental de uno tradicional, a saber: son conflictos públicos, de actores múltiples, de alto contenido social, sus contenidos son multi e interdisciplinarios y, finalmente, guardan una estrecha relación con elementos técnicos y políticos.

Finalmente, otro concepto importante es el de la mediación, proceso vivido en los casos que son objeto de estudio y que no logró resolver los conflictos, razón por la cual fue necesario avanzar hacia instancias judiciales internacionales. “La mediación pretende que el receptor del mensaje reciba, asimile y admita por tanto, que existen posibilidades de trazar,

abrir o crear canales de comunicación entre las partes implicadas con el fin de que se unan hacia un mismo objetivo común” (Mondéjar, 2015, p. 13). En la mediación se acepta la cooperación de un tercero y su figura ha venido adquiriendo protagonismo para intentar resolver conflictos tanto a nivel local como internacional.

Capítulo I

1. La Supranacionalidad del Ambiente

El Estado es el actor por excelencia de las Relaciones Internacionales y no se puede negar su importancia en el escenario mundial. Domina sobre un territorio, ejerce responsabilidad sobre una población y tiene autonomía en la toma de decisiones.

El Estado, en últimas, es autónomo y actúa en todos los ámbitos sin seguir las directivas de nadie (Frasson-Quenoz, 2014). Esta independencia y autoridad se refleja en el concepto de soberanía. Ya en el siglo XVI, el francés Jean Bodin, en su obra *Six Livres de la République*, se refería a este concepto como el poder exclusivo, absoluto y perpetuo del Estado sobre todo su territorio. Ese que al mismo tiempo es perpetuo e inalienable (Bodin, 1977).

La soberanía absoluta del Estado ha sido cuestionada dado que, actualmente, se considera un orden político internacional que tiene como base al conjunto de estados soberanos que, a su vez, ha sido capaz de relativizar la soberanía.

En algunas situaciones los estados han relativizado su soberanía de manera voluntaria. Lo han hecho a través de los organismos e instituciones supranacionales y han llegado a ellas para, a cambio de ceder parte de su soberanía, recibir otros beneficios. La firma de tratados de toda índole, pero para este trabajo especialmente limítrofes y ambientales, son un claro ejemplo de lo anterior.

Pero la soberanía, desde el punto de vista realista, no siempre se cede de forma voluntaria. En ocasiones se debe a un desequilibrio en el balance de poder, un concepto discutido en Relaciones Internacionales y que se vincula directamente con el dilema de seguridad. En un ámbito anárquico, los estados desean más poder para evitar la influencia que puedan ejercer sobre ellos los demás estados. Sin embargo, esa búsqueda de seguridad termina por generar, paradójicamente, un escenario donde todos se sienten inseguros (Booth,

K. & Wheeler, N.J., 2008). En ese escenario donde un estado tiene más poder que otro, el más débil se ve forzado a aceptar los vínculos o condiciones internacionales que el más fuerte imponga.

Es necesario hablar de soberanía si nos queremos referir al concepto de supranacionalidad. Esta última se fundamenta en la cesión parcial de las competencias de cada estado en favor de una entidad u organismo superior. Algunos autores como Rosenstiel (1967) también hablan, como se mencionó anteriormente, de cesión relativa de la soberanía.

En ese sentido, es el liberalismo institucional el que le da cabida al concepto de supranacionalidad, pues esta corriente hace énfasis en las instituciones internacionales como entes que tienen una importancia en la configuración del sistema internacional; importancia que nace de la independencia de estas frente a los estados. Los liberales institucionalistas defienden que las instituciones internacionales tengan un papel creador de normas internacionales que modifican el comportamiento de los estados y la naturaleza de la anarquía.

La creación de instituciones supranacionales se fundamenta en la presuposición de que son necesarias para servir al interés de varios estados y no de uno solo; pues el estado es presentado como un ente racional y egoísta, centrado en sí, únicamente interesado en la maximización de sus ganancias y que, cuando las calcula, no tiene interés en lo que ocurre con los demás (Frasson – Quenoz, 2014, p. 150). Además, el liberalismo institucional considera que las instituciones internacionales favorecen la cooperación entre estados, porque permiten disminuir la incertidumbre entre ellos, principalmente en campos vitales para la supervivencia de ellos mismos, como es el caso del medio ambiente. Siguiendo con Frasson – Quenoz (2014), la diferencia entre los postulados liberales institucionalistas y realistas es tenue, tal como se podrá apreciar a lo largo de este trabajo.

El medio ambiente es global y su origen y fin no puede fijarse con las fronteras políticas y territoriales que delimitan tradicionalmente a los estados. Esto se ha convertido en un problema ya que los efectos, particularmente negativos, que un estado pueda ejercer sobre recursos como agua, bosques o aire trascienden las fronteras y pueden afectar a otro u otros estados.

Es por eso que hoy, se ha incluido la regulación, uso y aprovechamiento ambiental a través de instituciones supranacionales, como las que se plantean desde el liberalismo institucional, entendiéndose la supranacionalidad ambiental como un sistema jurídico que consiste en un conjunto de normas jurídicas que promueven la defensa y protección del ambiente.

El sistema jurídico llamado supranacional consiste en un conjunto de normas jurídicas ambientales que presentan la característica de encontrarse dentro de la jerarquía de normas por encima de los ordenamientos jurídicos internos de los estados miembros (Servi, 1997).

Continuando con Servi (1997):

La ciencia jurídica brinda el marco jurídico apropiado para el surgimiento y evolución de nuevas instituciones, que si resultan ser de carácter internacional corresponderá al Derecho Internacional -una rama de la Ciencia Jurídica- la tarea de tipificarlas, estudiarlas, analizarlas, además de responsabilizarse de su perfeccionamiento y evolución. Una de estas nuevas instituciones, la supranacionalidad, junto a la disciplina de las Relaciones Internacionales viene ejerciendo influencia y provocando cambios dentro del Derecho Internacional. (p. 6)

Si hay delegación de competencias a la nueva institución, habrá supranacionalidad y en materia ambiental esto suele ocurrir gracias a los tratados internacionales. Cuando el estado se compromete internacionalmente -a través de un tratado internacional con

delegación de competencias- se sujeta a una serie de normas jurídicas de carácter internacional que juegan en el orden internacional el mismo papel que la Constitución en el orden interno (Servi, 1997, p. 27).

Patricia Guzmán Aguilera en su libro *Tratados ambientales internacionales y negocios* resume la incapacidad de manejar siempre los problemas ambientales de manera local: las divisiones políticas del territorio son una invención humana que si bien facilitan el ejercicio de las competencias y soberanías de la entidad política respectiva (estados, departamentos, regiones, etc.), en la mayor parte de los casos ignoran las realidades del terreno geográfico, ecosistémico e incluso cultural en el que se establecen (Guzmán, 2012, p. 28). El desarrollo y la evolución de los ecosistemas y sus componentes obedece a dinámicas propias y desconocen las fronteras creadas por el hombre.

La mayoría de los atentados al medio ambiente, aún si ocurren en mi entorno local, generan tarde o temprano repercusiones en el entorno global debido a la permanente interacción entre sus elementos (...) la preservación y protección ha de llevarse a cabo mediante la cooperación de toda la comunidad internacional, superando el esquema de fronteras que rige el derecho internacional y que separa a un Estado de otro. Los ecosistemas naturales no se corresponden siempre con dichas fronteras, por lo que muchas veces las soluciones parciales e independientes no son apropiadas para resolver los problemas ambientales”. (Gafner-Rojas, 2018, p. 31)

Esto ha llevado a la creación de diversos tratados que han sido aceptados internacionalmente por un gran número de estados. Tal es el caso de la Conferencia de Estocolmo (1972), la Declaración de Río (1992), el Convenio de Diversidad Biológica (1992), el Protocolo de Kioto (1997), el Acuerdo de París (2015), entre muchos otros. No

obstante, existen un sinnúmero de acuerdos internacionales que pueden involucrar, incluso, solo a dos estados.

Uno de los problemas que se ha identificado en la literatura es la flexibilidad de los tratados, de manera que su incumplimiento no suele acarrear sanciones. De hecho, las violaciones a estos acuerdos son las que, en los casos de interés de este trabajo, han desencadenado conflictos ambientales como el pleito por la presunta contaminación que causarían unas plantas de celulosa sobre un río, las consecuencias de unos dragados sobre humedales internacionales Ramsar o la incertidumbre que causarían unos cambios de límites marítimos sobre una de las barreras de coral más grandes del mundo. Algunos de estos casos aún no han encontrado una solución definitiva.

En los siguientes capítulos se analizarán algunos casos latinoamericanos (Uruguay - Argentina, Costa Rica - Nicaragua y Colombia - Nicaragua) donde se han generado conflictos ambientales y en algunos casos limítrofes. Dichos estados han sido parte de tratados internacionales, es decir, han estado vinculados a instituciones supranacionales.

Rosenstiel (1967), en su debate sobre la soberanía y la supranacionalidad asegura que “el Estado nacional no admitirá, en tanto siga siendo soberano, una cierta supranacionalidad más que por interés, por complacencia, si es que no por presunción” (Rosenstiel, 1967, p. 69). Además, afirma que las comunidades supranacionales se paralizan en cuanto rozan los puntos fundamentales de las soberanías nacionales de las que han surgido. En otras palabras, los estados aceptan los postulados supranacionales a los que se han vinculado siempre y cuando estos no ataquen o vayan en contravía de sus otros intereses soberanos. Este es, sin duda, uno de los puntos más críticos de la cooperación y los acuerdos entre estados.

Para Servi (1997), hay dos vías para conseguir la preservación del ambiente, entendido como un bien común internacional: una es la de prolongar las soberanías nacionales a través de pactos, acuerdos y organismos internacionales subordinados al Estado;

y otra es la de estructurar una o varias autoridades Supranacionales por encima de los estados miembros y poseedoras de una importante cuota de autoridad con facultades de imposición sobre los estados miembros.

A pesar de la lucha entre la protección global del ambiente y los intereses de cada uno de los estados, es claro que se necesitan organismos supranacionales que faciliten escenarios de cooperación internacional pues se ha demostrado que el carácter internacional de los daños ambientales ha aumentado las dificultades de identificación y atribución de la causalidad, debido a las diferencias entre los sistemas de derecho, dejando ver las diferencias entre los estados en cuanto a la escala de valor asignada a la protección del Ambiente -dentro de cada Estado y a nivel regional- (Servi, 1997).

Contrario a la postura de Rosenstiel, Servi asegura que, por lo menos en el caso del medio ambiente, los estados deberán adherirse a organismos supranacionales que garanticen el fin máximo de la conservación ambiental que beneficia a todos los estados, y deben hacerlo sin condiciones, dejando de asumir que están cediendo su soberanía. Para Servi, la soberanía no estaría desintegrándose sino evolucionando hacia un estadio en donde se hallan nuevos contenidos valorativos que le permiten a un estado subordinarse a entes supranacionales a través de tratados de integración de naturaleza supranacional en ejercicio pleno de la soberanía estatal.

De acuerdo con Servi (1997), nos enfrentamos ante una disputa que quizá constituya el desafío más grande que ha debido afrontar el hombre, la lucha por la preservación del Ambiente, la “guerra ecológica”; un problema global. En ese sentido, adhiero a la afirmación del autor cuando asegura que este problema global no puede ser resuelto por un solo estado ni una sola región ni siquiera por un solo continente.

De estos problemas globales, el Ambiente constituye el que más desorienta a los estados nacionales puesto que se ha convertido en la primera amenaza no militar a la seguridad global del mundo. Esto, que se conoce como "seguridad ecológica" y ha sido incorporado al Informe Brundtland publicado en 1987 por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, es descrito como el fenómeno que, por sí sólo, puede crear grandes problemas internacionales (Servi, 1997, p. 107).

1.1 ¿Cuándo se empezó a hablar de Derecho Ambiental Internacional?

Aunque los conflictos por temas ambientales han estado siempre presentes en la historia mundial, su inserción en las Relaciones Internacionales ha sido tardía, al igual que el desarrollo del Derecho Ambiental Internacional (DAI). Solo en la década de los setenta, con la conferencia de Estocolmo, el medio ambiente empezó a tener un papel más protagónico en la agenda política de los estados (Imber & Vogler, 1996, p.3).

Con el pasar del tiempo se empezaron a establecer algunos principios del derecho ambiental internacional. Villa (2013) los resume en cinco ejes: cooperación internacional; prevención; precaución; “quien contamina paga” y, soberanía de los estados sobre sus propios recursos naturales y prohibición de causar daños ambientales más allá de la jurisdicción nacional.

La cooperación internacional se basa principalmente en acuerdos formales (tratados) de ayuda mutua (tema del que se hablará más adelante). Villa insiste en que dicha cooperación se vuelve un requisito fundamental para cumplir con los principios de prevención y precaución. Insiste, como ya se ha mencionado, en que las acciones de un estado pueden desencadenar un problema que materialmente no conoce límites territoriales y es un asunto de interés para toda la humanidad.

Como lo menciona Servi (1997), la relación naturaleza-hombre envía señales en forma permanente. Estas señales no se registran de la misma manera en todos los lugares de la Tierra y, si bien, existe una tendencia hacia un modelo planetario más integrado, de cooperación e interdependencia entre los estados, existen diferencias en cuanto al tiempo de la percepción, la demora en la constatación y, por ende, en la capacidad de respuesta. Ante inferior y desigual capacidad de respuesta frente a las necesidades del mundo contemporáneo, los problemas de protección del Ambiente se agudizan.

Muchas veces, claras negligencias, decisiones u opciones equivocadas que generarían responsabilidades, han sido tratadas como supuestas catástrofes naturales y por eso insistir en la cooperación se ha vuelto indispensable en el Derecho Ambiental Internacional. Sin embargo, se ha tenido que recurrir a compromisos más políticos que jurídicos por lo que suele caerse en ineficacia en el cumplimiento de los tratados por ausencia de delegación de competencias ambientales.

Los mecanismos de solución de controversias que contienen los instrumentos internacionales no establecen delegación de competencias en órganos jurisdiccionales internacionales supranacionales. Por ejemplo: el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya no ha sido un instrumento adecuado en esta tarea. Entre 1922 y 1994 sólo había dictado 140 sentencias, a razón de dos por año (Servi, 1997, p. 22).

El principio de prevención puede considerarse como el pilar sobre el que se sustenta el Derecho Internacional Ambiental ya que implica el compromiso de “prevenir cualquier daño al medioambiente, reduciendo, limitando o controlando las actividades que pueden causar un riesgo en la producción de tal perjuicio” (Uribe & Cárdenas, 2010, p. 186).

El principio de precaución muchas veces se confunde con el de prevención. Sin embargo, es más específico y busca evitar un daño del que, se prevé, puede ser de grandes dimensiones. Así pues, implica que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta

de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medioambiente¹⁰.

El principio de “quien contamina paga” plantea que en la utilización de la naturaleza se generan unos costos sociales por la contaminación y agotamiento de los recursos naturales. “Estos costos, generalmente no están internalizados en las estructuras financieras de los agentes económicos y los terminan pagando las personas que en nada se benefician de la actividad económica, pero que deben soportar las implicaciones de la contaminación” (Villa, 2013, p. 185). Este principio busca que los costos de la contaminación sean asumidos por los que la causen, sin embargo, esta idea ha recibido duras críticas pues, como indica Nava (2005), el efecto perverso de esa idea es que si el contaminador paga, entonces se produce a su favor un derecho a contaminar.

Finalmente, el principio de la soberanía de los estados sobre sus propios recursos naturales y la prohibición de causar daños ambientales más allá de la jurisdicción nacional, busca armonizar dos situaciones que parecieran opuestas: el derecho de los estados de utilizar a su favor sus recursos naturales y el de prevenir los daños que dicho aprovechamiento pueda ocasionar en el medioambiente de otros estados.

Los conflictos ambientales suelen darse por la violación de los cinco ejes fundamentales mencionados y se dan a la par en que se desarrollan actividades de aprovechamiento de recursos naturales. Muchos de esos conflictos han trascendido las fronteras territoriales y de acuerdo con José Juste Ruiz, autor del libro Derecho Internacional del Medio Ambiente, los principales factores que han contribuido a la internacionalización de los problemas ambientales y a la consecuente intervención del derecho son: la contaminación transfronteriza, la exportación de los riesgos de la contaminación, y la creciente globalización del sistema económico (Ruiz, 1999).

¹⁰ Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medioambiente y Desarrollo.

La contaminación transfronteriza es aquella que tiene su origen en el territorio de un estado pero proyecta sus efectos más allá de él. Algunos ejemplos son la lluvia ácida, la contaminación por plásticos o las emisiones de gases de efecto invernadero¹¹ a la atmósfera.

Uno de los primeros casos de contaminación transfronteriza que se abordó en el Derecho Ambiental Internacional, fue el de la Fundición Trail en 1941¹². Una de las principales conclusiones en ese momento fue que ningún estado tiene derecho a usar su territorio, o a permitir su utilización, de manera que cause daño por emanaciones en el territorio de otro estado, o en las propiedades de las personas que se encuentran en el mismo, siempre que produzca consecuencias serias y el daño resulte probado de forma clara y convincente.

En el caso Fundición Trail, el Tribunal de Arbitraje que debía dirimir la disputa debía aplicar el derecho y jurisprudencia existentes en los Estados Unidos. Fue evidente cómo este estado hizo uso de su creciente poder en el escenario internacional y cómo esta condición incidió en la forma de dirimir el conflicto a su favor. Sobre esto ya se ha dicho mucho en el campo de las Relaciones Internacionales, incluso desde los orígenes de esta disciplina. “La verdad es que los estados están interesados tan solo en un equilibrio que esté a su favor. Su objetivo no es un verdadero equilibrio, sino un margen generoso”, Spykman (1942) citado por (Barbé, 1987, p. 11).

¹¹ Proceso en el que la radiación térmica emitida por la superficie planetaria es absorbida por los gases de efecto invernadero atmosféricos y es irradiada en todas las direcciones. La temperatura de la atmósfera sube por la concentración de gases, principalmente dióxido de carbono.

¹² Disputa entre Estados Unidos y Canadá, por los daños ocasionados por la contaminación atmosférica ocasionada por emisiones de gases de dióxido de azufre provenientes de la Consolidated Mining and Smelting Company en Trail, British Columbia (Canadá), en perjuicio del Estado de Washington (Estados Unidos). Aunque la principal motivación de la demanda fue económica, pues la contaminación afectaba negativamente a los cultivos de cereales estadounidenses, es considerado uno de los casos de referencia de resolución de conflictos ambientales internacionales. El 15 de abril de 1935, ambos países celebraron la ‘Convention for Settlement of Difficulties arising from operation of Smelter at Trail’ y convinieron la creación de un Tribunal Arbitral. En la decisión final el 11 de marzo de 1941, el Tribunal estableció un régimen más permanente, orientado a prevenir la emisión de dióxido de azufre en la atmósfera en cantidades, concentración, duración y frecuencia suficientes capaces de causar daño en el Estado de Washington y estableció que Canadá debía pagar una indemnización al Estado de Washington en el supuesto de que la Fundición Trail incumpliera el régimen previsto provocando daños, o mantenido el régimen, no obstante se produjeran daños.

Gafner-Rojas (2018, p. 34) asegura que la importancia del fallo arbitral en el caso Trail radica en que la fuente en la que se basa la obligación del estado respecto del daño la constituyen los principios del Derecho Internacional, lo que significa que no hace falta que haya un tratado internacional que regule la cuestión para que se pueda exigir a un estado el cumplimiento de dicha obligación.

El Derecho Ambiental Internacional se vio luego enfrentado a otro problema: la exportación de la contaminación. Es decir, el envío de las propias fuentes de riesgos de contaminación a zonas más allá de la jurisdicción del estado. Esto puede ocurrir de manera arbitraria o mediante el establecimiento en otro país de la actividad generadora de la contaminación, por las ventajas que presenta, ya sea porque posee normas más permisivas en materia ambiental o porque su sistema de control no es tan estricto. Esto, como se verá en el capítulo II, fue una de las razones por las que empresas españolas y finlandesas decidieron instalar plantas de celulosa en Uruguay, a orillas del río que lleva su mismo nombre, y que comparte con Argentina.

Un ejemplo de conflicto por posible contaminación transfronteriza ocurrió hace solo cuatro años, cuando España y Portugal entraron en disputa ya que, presuntamente, el primer país habría violado las normas europeas luego de autorizar la construcción de un depósito de residuos nucleares en Almaraz, a 100 km de la frontera¹³.

¹³España publicó el 28 de diciembre de 2016 un decreto autorizando la construcción de un depósito de residuos nucleares en Almaraz y el ministerio portugués de Relaciones Exteriores convocó al encargado de negocios español para "manifestar su sorpresa" por esta decisión. Según un comunicado publicado dos días después, Portugal solicitó aclaraciones a las autoridades españolas, ya que una directiva europea de 2014 obliga a los Estados miembros de la UE a "iniciar consultas" sobre los efectos "transfronterizos potenciales" de sus proyectos públicos sobre el medioambiente. Más información en: <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/portugal-en-alerta-por-los-desechos-nucleares-de-espana/36771>
Dos meses después, ambos Estados llegaron a un acuerdo gracias a la mediación de la Comisión Europea. Portugal designó representantes para asistir a reuniones anuales de información organizadas en el municipio de Almaraz para informar al público de cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la central. Las autoridades españolas acordaron, además, compartir con las autoridades portuguesas cualquier otra información relevante sobre Almaraz para garantizar el acceso de la información a ambas partes. Más información en: https://elpais.com/politica/2017/04/29/actualidad/1493488216_708260.html

Gafner-Rojas (2018) asegura que la protección del ambiente se vuelve más compleja cuando se intentan diseñar medidas internacionales pues suele haber aspectos difíciles de conciliar. Por ejemplo, las diversas condiciones ambientales de cada una de las zonas del planeta, las diferencias tecnológicas de los estados, las desigualdades en los niveles de desarrollo económico y los variados intereses y tendencias políticas. Los instrumentos internacionales en medioambiente deben reflejar dichas variantes, a efectos de que las medidas adoptadas lleguen a ser verdaderamente eficaces. El punto crítico es que en la teoría eso se logra, pero en la práctica es sumamente difícil, como se verá en el apartado 1.2 de este capítulo.

En otros ámbitos de la cooperación internacional existen órganos especializados como la FAO, la OIT, la OMS o la UNESCO. En medio ambiente existe el PNUMA, creado en 1972 mientras se desarrollaba la Conferencia de Estocolmo, sin embargo, no tiene capacidad financiera propia, ni verdaderos poderes normativos. Las decisiones del PNUMA no pasan de ser recomendaciones además que, para ser adoptadas por los estados, tiene que existir un consenso entre ellos.

El consenso y la cooperación no son fáciles de conseguir. Por ejemplo, Estados Unidos, uno de los principales emisores de gases de efecto invernadero nunca ratificó el Protocolo de Kioto y decidió abandonar (en la era Donald Trump) el Acuerdo de París. En últimas, sin el compromiso de ese estado, los esfuerzos ambientales de los demás pueden ser insuficientes.

En el caso colombiano, se cuenta con un marco jurídico y legal que ha generado estándares jurisprudenciales en materia ambiental. Quizás habría que empezar por mencionar que la protección del medioambiente se fortaleció en la Constitución de 1991, con principios tendientes a su conservación como el derecho de todos los ciudadanos a gozar de un medioambiente sano, como también su participación en las decisiones que puedan afectarlo.

Además, es responsabilidad del Estado la planificación de los recursos naturales, su conservación y restauración asegurando un desarrollo sostenible, la prevención del riesgo y deterioro ambiental, la exigencia de la reparación de los daños causados a quienes los generen y la imposición de sanciones legales.

Si bien la Constitución de 1991 estableció la protección al medioambiente a cargo del estado, la Ley 99 de 1993 supuso el marco legal para implementarla y ejercerla, pues creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como entidad rectora encargada de formular políticas públicas en materia ambiental, gestionarlas, así como ejercer vigilancia y control dirigidos a la conservación y protección del ambiente en el ámbito nacional en el país.

Asimismo, se crearon institutos de investigación para apoyar sus labores en el plano técnico y científico. Igualmente, se crearon las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), dentro del marco de la descentralización de la gestión ambiental. Leyes posteriores, como la 52 de 1994 y 188 de 1995, suponen marcos jurídicos tendientes a ponderar el desarrollo económico frente a los riesgos que implique para el medioambiente. (Leal & Serrano, 2015).

Continuando con Leal & Serrano, Colombia creó un discurso proteccionista que se ha visto rebasado por la realidad, donde el hecho de no reglamentación de muchos procedimientos, no contar con recursos humanos y operativos para investigar y controlar la explotación del medioambiente, hacen necesario un replanteamiento de sus políticas de protección por medio de mecanismos expeditos que lo posibiliten, donde se incentive la participación de los ciudadanos a través de las acciones jurídicas existentes y la formulación de propuestas encauzadas a este fin.

Lo anterior es solo un ejemplo de cómo pueden existir estados con políticas y marcos jurídicos ambientales deseables pero que, en la práctica, no pueden garantizar los ideales con los que fueron creados. De ahí también la importancia de recurrir a la cooperación

internacional, en la que, de manera integrada, los estados hagan lo necesario para garantizar la protección del medio ambiente.

1.2 Los tratados internacionales

Los tratados internacionales son una manifestación de voluntades concordantes, imputables a dos o más sujetos de derecho internacional, y destinada a producir efectos jurídicos en conformidad con las normas del derecho internacional (Reuter, 1999, p. 45).

También es importante precisar que los términos tratado, convenio, acuerdo, declaración o protocolo se usan como sinónimos. De acuerdo con Reuter (1999) existen varios tipos de tratado: los que obligan solamente a estados, los celebrados entre un estado y una organización internacional, entre estados y varias organizaciones internacionales y los celebrados solo entre organizaciones internacionales. En este trabajo se abordarán únicamente los acordados entre estados.

Un tratado debe cumplir con cuatro criterios para ser considerado como tal: ser un instrumento vinculante, un instrumento acordado por los estados u organizaciones internacionales con facultades para celebrar tratados, registrarse por el Derecho Internacional y debe estar formalizado por escrito.

Dentro de los tratados internacionales se encuentran los de protección ambiental que, de acuerdo con Gafner-Rojas (2018), tienden a establecer regímenes normativos de carácter general en un ámbito determinado, y no imponer obligaciones recíprocas entre los estados contratantes.

Villa (2013) asegura que los tratados internacionales constituyen la principal fuente de derecho internacional para la protección del medio ambiente. Aún así, el autor, citando a Juste Ruiz (1999) menciona varias falencias en los tratados ambientales. En primer lugar, asegura que sus etapas de elaboración son lentas pues se necesita un número mínimo de ratificaciones para que entre en vigor; el consentimiento de cada estado para obligarse con el

convenio y la posibilidad de emitir reservas puede reducir el alcance de las obligaciones que se establezcan.

En segundo lugar, los compromisos jurídicos establecidos en los tratados ambientales generalmente son formulados en términos poco contundentes. El tercer punto es que en el proceso negociador las premisas urgentes terminan reducidas a acuerdos generales que no se fijan indicadores o metas.

Finalmente, Juste Ruiz (1999) menciona que el nivel de cumplimiento efectivo de los compromisos ambientales es todavía hoy, en numerosas ocasiones, deficiente; al punto que los estados partes ni siquiera cumplen con las exigencias básicas de envío de informes.

Es importante tener en cuenta que, usualmente, en los tratados ambientales no opera el artículo 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹⁴ el cual indica que la violación o incumplimiento de las obligaciones de una parte en el tratado da lugar a la terminación o suspensión de la aplicación del tratado.

A pesar de todos los inconvenientes en la creación y posterior cumplimiento de los tratados ambientales, desde hace ya varias décadas se han venido diseñando diversos mecanismos que se consideran innovadores. Entre ellos están el establecimiento de unos compromisos mínimos que posteriormente se pueden completar. Además, se podría afirmar

¹⁴ Artículo 60. Terminación de un tratado o suspensión de su aplicación como consecuencia de su violación. 1. Una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente. 2. Una violación grave de un tratado multilateral por una de las partes facultará: a) a las otras partes, procediendo por acuerdo unánime para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente o darlo por terminado, sea: i) en las relaciones entre ellas y el Estado autor de la violación; o ii) entre todas las partes; b) a una parte especialmente perjudicada por la violación para alegar ésta como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente en las relaciones entre ella y el Estado autor de la violación; c) a cualquier parte, que no sea el Estado autor de la violación, para alegar la violación como causa para suspender la aplicación del tratado total o parcialmente con respecto a sí misma, sí el tratado es de tal índole que una violación grave de sus disposiciones por una parte modifica radicalmente la situación de cada parte con respecto a la ejecución ulterior de sus obligaciones en virtud del tratado. 3. Para los efectos del presente artículo, constituirán violación grave de un tratado: a) un rechazo del tratado no admitido por la presente Convención; o b) la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o del fin del tratado. 4. Los precedentes párrafos se entenderán sin perjuicio de las disposiciones del tratado aplicables en caso de violación. 5. Lo previsto en los párrafos 1 a 3 no se aplicará a las disposiciones relativas a la protección de la persona humana contenidas en tratados de carácter humanitario, en particular a las disposiciones que prohíben toda forma de represalias con respecto a las personas protegidas por tales tratados.

que antes los tratados internacionales eran adoptados, la mayoría de las veces, para poner punto final a una situación particular, pero los contemporáneos, en particular los ambientales, constituyen el punto de partida de una cooperación activa y durable.

Adicionalmente, y desde otra perspectiva, los convenios que se denominan “marco” tienen la ventaja de adaptarse al carácter evolutivo de los fenómenos de los cuales se ocupan, y de los correspondientes avances tecnológicos (Gafner-Rojas, 2018, p. 214). Por ejemplo, es bastante probable que el Acuerdo de París de 2015, en el cual los estados se comprometían a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero para evitar un aumento de la temperatura por encima de los 2 °C, tenga que cambiar su meta, pues en 2019 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) publicó un informe en el que asegura que un aumento de la temperatura por encima de 1,5 °C ya traería efectos devastadores sobre el planeta¹⁵.

Otra forma de estimular la participación de los estados en los tratados consiste en relativizar sus compromisos convencionales, de manera que no se formulan en términos absolutos sino progresivamente, mediante valores porcentuales relacionados con su situación concreta en una fecha determinada; además se fijan fechas concretas en las que tendrán que lograr los objetivos estipulados (Gafner-Rojas, 2018, p. 215).

1.2.1 Algunos tratados internacionales en materia ambiental

El exministro de Ambiente colombiano, Manuel Rodríguez Becerra, en su libro *Nuestro planeta, nuestro futuro*, destaca que a mediados de la década de los sesenta surgió el ambientalismo como respuesta al alarmante deterioro y destrucción causados por la gran expansión de la actividad económica y de la población que tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial.

¹⁵ Informe Calentamiento Global de 1,5 °C:
https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/SR15_Summary_Volume_spanish.pdf

Parte de ese fuerte movimiento ambiental se debe a una débil respuesta política mundial. Esa débil respuesta se evidencia en los múltiples tratados internacionales (los que son jurídicamente vinculantes) para enfrentar los problemas globales que se han acordado después de complejas negociaciones pero que han tenido, en balance, poca implementación. (Rodríguez Becerra, 2019, p. 156)

La Conferencia de Estocolmo en 1972 marcó un punto de inflexión en el auge de los tratados ambientales internacionales. Rodríguez Becerra (2019) asegura que la contaminación transfronteriza de ríos y aire y la deforestación de la selva tropical detonaron su convocatoria. Mientras que India manifestó que la erradicación de la pobreza era el más serio problema del planeta, Brasil reclamó su derecho a destruir parte de la Amazonía para favorecer su desarrollo económico. En resumen, las tensiones, contradicciones y dilemas entre medio ambiente y desarrollo quedaron instaladas en la agenda global y están lejos de resolverse.

Estos son algunos de los tratados ambientales internacionales más relevantes -y que más estados involucran- a partir de 1972¹⁶:

Conferencia de Estocolmo (1972): Nació a partir de la convocatoria de las Naciones Unidas para discutir las principales problemáticas ambientales de la época. Recibió el nombre de “Una sola Tierra”. Los países en desarrollo consideraban que los problemas de contaminación solo los tenían los países ricos en sus zonas urbanas, sumados a los problemas asociados al paisaje y la escasa fauna que conservaban. Además, veían con temor las políticas internacionales de protección al medioambiente por posibles restricciones que afectarían sus productos de exportación.

Por primera vez se cuestionó el tema del crecimiento económico en relación con la calidad de vida del hombre y la escasez de recursos no renovables. Entre sus resultados están:

¹⁶ Elaboración a partir de Rodríguez Becerra (2019), Gafner - Rojas (2018), Villa (2013) y Guzmán (2012).

la aprobación de la Declaración del Medio Humano, más conocida como Declaración de Estocolmo; la adopción de un plan de acción para el medioambiente; el establecimiento de un Plan Vigía basado en análisis, investigación e intercambio de información en medio de un escenario de cooperación internacional; identificación de problemas de gestión ambiental como las sustancias tóxicas, la limitación del ruido, la contaminación alimentaria y la protección del medio marino y; finalmente, se estableció el Programa de las Naciones sobre el Medioambiente (PNUMA).

Si bien la Declaración de Estocolmo no tiene carácter jurídicamente vinculante, muchos de sus principios hoy son normas en algunos tratados internacionales y legislaciones nacionales. De hecho, (Anton, 2013) hablaba que al finalizar la década de los noventa existían más de 1000 instrumentos jurídicos ambientales internacionales y 139 tratados ambientales internacionales que tenían grandes alcances globales o regionales.

Convenio RAMSAR (1971): Este tratado busca la conservación de los humedales, entre los que se encuentran pantanos, lagunas y ciénagas, que proporcionan alimentos, almacenan carbono, regulan el régimen hídrico, almacenan energía y son esenciales para la biodiversidad. Uno de los principales objetivos de este acuerdo es la preservación de las especies migratorias de aves acuáticas. La convención Ramsar entró en vigencia en 1975 a pesar de que se firmó en 1971 y permanece indefinidamente abierta a firma.

Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (1973): El tráfico internacional de especies ocasiona pérdidas irreparables en las poblaciones que son capturadas de forma ilegal e insostenible. Las especies se clasifican en tres apéndices: el primero contiene aquellas que están en peligro de extinción por lo que no se pueden comercializar; en el segundo están especies que aunque no están necesariamente amenazadas de extinción podrían llegar a estarlo por un comercio indiscriminado, por lo que se puede aprovechar el recurso solo con permisos estrictos; en el

tercer grupo están especies que están sometidas a reglamentación interna en los países pero solicitan asistencia para controlar su comercio a otros estados que hacen parte de CITES.

Convención sobre especies migratorias (CMS) (1979): Se planteó que debido a la importancia de la conservación de especies migratorias, los estados debían comprometerse a adoptar medidas a fin de evitar que una especie migratoria pase a ser una especie amenazada.

Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (1987): Se estableció como meta una reducción del 50% en la producción de clorofluorocarbonos. Se estableció la lista de sustancias que afectan la capa de ozono. Posteriores modificaciones y ampliaciones se dieron con base en investigaciones científicas.

Convenio de Basilea sobre control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos (1989): Busca controlar las exportaciones e importaciones de residuos peligrosos y su eliminación, así como reducir el volumen de los intercambios con el fin de proteger la salud humana y el medioambiente. Se consideran ilícitos los envíos sin consentimientos.

Hay gran interés porque los países desarrollados eviten movilizar desechos peligrosos hacia países en desarrollo. Posteriormente se establecieron las compensaciones e indemnizaciones financieras por daños resultantes de esos movimientos.

Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo (1992): El objetivo fue establecer una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de niveles de cooperación entre los estados, los sectores clave de las sociedades y las personas para proteger la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. Se trata de 27 principios que establecen unos lineamientos acerca del desarrollo de las naciones industrializadas y de las naciones en vía de desarrollo. También define una visión de sistemas productivos enfocado en el aprovechamiento de los recursos disponibles de cada pueblo, y soportada en el principio del desarrollo sostenible, el respeto de las generaciones futuras y del medioambiente.

Se considera que la Conferencia de Río fue mucho más importante que la Conferencia de Estocolmo realizada 20 años atrás. De la Conferencia de Río salieron dos instrumentos jurídicos vinculantes: el Convenio sobre Diversidad Biológica y el Convenio sobre el Cambio Climático.

Convenio sobre Diversidad Biológica (1992): Su objetivo es salvaguardar los valores ecológicos y genéticos de la biodiversidad. Buscó la creación de instituciones y asociaciones técnico-científicas que ayuden a la protección de la biodiversidad. También se les reconoció a las comunidades indígenas su vinculación ancestral con los ecosistemas, los hábitats naturales y sus tradicionales prácticas de conservación ambiental y aprovechamiento de recursos naturales de manera sostenible.

Se reconoce, entre otras cosas, que la diversidad biológica es un interés común de la humanidad, el condicionamiento del acceso a los recursos biológicos de un país previo su consentimiento, la transferencia de tecnología para mejorar la explotación y el mantenimiento de los recursos biológicos. Los estados parte deben elaborar estrategias de conservación.

Convenio Marco sobre el Cambio Climático (1992): Su objetivo es estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera y el calentamiento global. Por ser un convenio marco, los objetivos y compromisos que plantea se han de desarrollar a partir de futuras acciones, en particular mediante posteriores protocolos encargados de establecer de manera precisa obligaciones en reducción de emisiones atmosféricas causantes de efecto invernadero. Cuenta con 197 estados parte, lo que la hace el tratado “más universal”; es el instrumento precursor al Acuerdo de París.

Protocolo de Kioto (1997): Se planteó la posibilidad de obligar a los países industrializados a limitar y reducir sus emisiones de dióxido de carbono hasta en un 5,2% por debajo de los niveles de 1990 entre 2008 y 2012. El Acuerdo de París sustituyó al protocolo de Kioto a partir de 2020, con obligaciones por primera vez para todos los países.

Convenio Internacional de Maderas Tropicales (2006): Los bosques tropicales poseen la mayor biodiversidad de todos los ecosistemas vegetales. Contienen un gran número de especies endémicas, es decir, que no se encuentran en ningún otro lugar del mundo.

Durante mucho tiempo se consideró legítima la explotación de las maderas tropicales con el argumento de que los países proveedores tenían necesidad de su comercio para obtener su desarrollo. Sin embargo, el aumento de la tasa de deforestación y la disminución de las superficies de los bosques tropicales alertaron a los conservacionistas. Los objetivos del Convenio son promover la expansión y diversificación del comercio internacional de maderas tropicales de bosques ordenados de forma sostenible y aprovechados legalmente y promover la ordenación sostenible de los bosques productores de maderas tropicales.

Acuerdo de París (2015): Se adoptó el 12 de diciembre de 2015 con el objetivo de reemplazar al Protocolo de Kioto a partir del 2020. Se trata de un tratado internacional con fuerza jurídica vinculante para los estados que lo ratifiquen. Permanecerá en vigor entre 2020 y 2050.

Los estados acordaron mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C.

Mientras que Kioto incluía solo a un grupo de países industrializados que solo representaban el 11% de las emisiones de gases de efecto invernadero, el Acuerdo de París incluyó al casi 100% de los Estados y por lo tanto un número mayor de emisiones. Sin embargo, el Protocolo de Kioto establecía unos valores de reducción de emisiones fijados para cada país y sanciones por incumplimiento, mientras que en este nuevo tratado se habla de reducciones voluntarias y no hay ningún tipo de sanción. Gafner -Rojas (2018) asegura que el Acuerdo de París cede en contundencia jurídica a favor de una mayor participación de estados.

1.2.2 Debilidades, incumplimientos y no ratificaciones

Como ya se ha dicho, el cumplimiento de los tratados internacionales tiene fuertes limitaciones. Esto, a pesar de que en las últimas décadas los estados han adoptado un gran número de tratados multilaterales en temas ambientales; se calcula que son aproximadamente 200 instrumentos jurídicos, muchos de ellos con alcance global como el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. Por su parte, los tratados bilaterales pueden ser más de 1000.

Los incumplimientos se deben principalmente a la falta de instituciones con poderes efectivos que garanticen una gobernanza ambiental global apropiada y, particularmente, a los diversos problemas que enfrentan los estados para cumplir con los compromisos asumidos mediante instrumentos jurídicos internacionales en la materia (Juste Ruiz & Castillo Daudí, 2014, p. 90).

Sobre este último punto, Gafner Rojas (2018) resalta que la participación de todos los estados en una acción global de preservación y protección ambiental se ve limitada ya que, por una parte, los países desarrollados aspiran a mantener y reforzar su posición y, por otra, los estados en vía de desarrollo, aún teniendo la voluntad de actuar en favor del ambiente, no cuentan con suficientes recursos.

Un ejemplo de lo anterior es la ambigüedad con que se redactó el documento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que fue adoptado en Nueva York el 9 de mayo de 1992 y entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Estados Unidos ejerció una fuerte presión que llevó a que el acuerdo terminara con objetivos sin indicadores y sin fijar fechas precisas para las reducciones de las emisiones a la atmósfera de los gases de efecto invernadero que ocasionan el calentamiento global. En 1997 el protocolo de Kioto se fijó metas específicas en este tema, pero Estados Unidos nunca lo ratificó y Canadá se retiró en 2011.

Debido a que la adopción de normas internacionales debe superar el obstáculo que supone el principio de la soberanía de los estados, y que implica que no es viable obligarlos a negociar o adherirse a un convenio internacional, cada vez es más frecuente que los negociadores se propongan objetivos "a la baja" a efectos de alcanzar más participantes. No es nada fácil conseguir un acuerdo que sea universal, es decir, que involucre a todos los países afectados y, al mismo tiempo, que sea vinculante, es decir, que contenga compromisos precisos y obligatorios. Incluso, cuando un tratado ha sido firmado y ratificado sucede frecuentemente que en la práctica resulta poco efectivo, lo cual obedece a que en el derecho internacional los mecanismos de control y de sanción son poco eficaces. Tanto los comités de seguimiento y de control, como los organismos judiciales existentes en cada convención tienen escaso poder. (Gafner-Rojas, 2018, p. 160)

Nuevamente se aprecia cómo el concepto de soberanía entra en juego cuando se trata de intereses supranacionales. Los compromisos globales son aceptados siempre y cuando estos no obstaculicen los intereses particulares de los estados. Lo anterior puede apreciarse si se vuelve al caso de Estados Unidos y Canadá con el protocolo de Kioto. Estados Unidos es actualmente el segundo país que más emite gases de efecto invernadero debido, en gran medida, a su desarrollo industrial. Comprometerse a una reducción de sus emisiones podría poner en riesgo su crecimiento y desarrollo, un interés y una ventaja que dicho estado no está dispuesto a arriesgar. En el caso de Canadá, este decidió retirarse cuando lo presionaron a pagar las multas por sus constantes incumplimientos al protocolo¹⁷.

¹⁷ El comparativo de emisiones de la última década puede verse aquí: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50811389>. La noticia sobre el retiro de Canadá puede ser consultada aquí: https://elpais.com/sociedad/2011/12/12/actualidad/1323730688_879157.html

Lo anterior es una muestra de lo que han enunciado los miembros pluralistas de la Escuela Inglesa de las Relaciones Internacionales, cuando proclaman que el grado de solidaridad no es lo suficientemente alto para que se formule un acuerdo duradero sobre objetivos a largo plazo en el seno del sistema internacional (Frasson-Quenoz, 2014, p. 197). Incluso, autores como Nicholas J. Wheeler proponen radicalmente que el único interés común de los estados es permitir, mínimo, la coexistencia entre ellos (Wheeler, 2000).

Rosenstiel (1967) ya vaticinaba lo que hoy se refleja en el escenario internacional, cuando aseguró que a causa de las tensiones que sufren las comunidades supranacionales, estas se convierten cada vez más en administraciones complementarias o de compensación y los estados nacionales guardan su privilegio político y su soberanía.

Otra de las debilidades de los tratados ambientales internacionales es que son particularmente complejos debido a que están estrechamente relacionados con ciencias como la biología, la química, la geología, la economía, etc, lo que hace que su comprensión sea difícil por la complejidad de los términos utilizados o, en general, por lo técnico del tema.

La supranacionalidad del medio ambiente les añade un reto mayor a los tratados ambientales internacionales. Muchos de las problemáticas actuales, como la contaminación del aire y los océanos, e incluso la deforestación¹⁸, que parecería ser un problema de cada Estado, trascienden no solo las fronteras locales sino también las regionales. Los problemas con el medio ambiente son, hoy por hoy, causantes de los conflictos globales más importantes. De ahí el gran eco que están teniendo los tratados ambientales en escenarios políticos, económicos y su cada vez mayor difusión en medios de comunicación.

¹⁸ La eliminación de la capa vegetal arrebatada a los bosques y selvas de sus paliós naturales, que bloquean los rayos solares durante el día y mantienen el calor durante la noche. Este trastorno contribuye a la aparición de cambios de temperatura más extremos que pueden ser nocivos para las plantas y animales. Los árboles desempeñan un papel crucial en la absorción de gases de efecto invernadero, responsables del calentamiento global. Tener menos bosques significa emitir más cantidad de gases de efecto invernadero a la atmósfera y una mayor velocidad y gravedad del cambio climático. Más información sobre el tema en: <https://www.nationalgeographic.es/medio-ambiente/deforestacion>

Se constata una paulatina tendencia a la globalización, es decir, a buscar la más amplia participación posible en la celebración de los tratados internacionales sobre medio ambiente, en vista de que, en muchos casos, la adecuada solución de los problemas no se considera exclusivamente desde el ámbito regional, pues se trata de una cuestión de interés mundial. (Gafner-Rojas, 2018, p. 213)

Otro punto débil en los tratados ambientales internacionales está, para Borrás, Síndico & Fernández (2011), en la ambigüedad e indeterminación de las normas y obligaciones que se aprecian en muchas ocasiones en los textos jurídicos internacionales de contenido ambiental, las cuales pueden ser deliberadas o estratégicas, de manera que los estados negocian y aprueban un proyecto, y al momento de ratificarlo proceden a introducir interpretaciones al texto convencional correspondiente.

Para Gafner-Rojas (2018), las traducciones de los convenios en los distintos idiomas incrementa las indeterminaciones en el alcance de las obligaciones y el contenido general del tratado y, como ya se ha dicho, la dependencia, muchas veces inevitable, de las ciencias naturales y de disciplinas técnicas como la biología, la ecología, la química, la oceanografía, la hidrología, la climatología, la meteorología, etcétera, lo que supone el uso de terminología extrajurídica que dificulta la comprensión de los textos, y con ello su correcta aplicación.

Los obstáculos que deben sortear los tratados ambientales internacionales no paran allí. Hay otro factor inherente a los acuerdos, y no exclusivamente a los ambientales. Reuter (1999) plantea que al hacer una revisión de la práctica en la sociedad internacional se evidencia que los terceros estados y organizaciones se ven afectados por los efectos de tratados en los que no son parte, poniendo en cuestión el principio básico de las relaciones interestatales: la soberanía. “Aceptar que la situación jurídica de un Estado o de una

organización intergubernamental podría verse modificada por un tratado que nunca se ha convenido parece incompatible con el principio de la soberanía” (Reuter, 1999, p. 123).

Siguiendo con Reuter, las hipótesis más importantes de la falta de aplicación de un tratado están en vicios dentro del mismo tratado, hecho externos al acuerdo y a sus partes y actos ilícitos cometidos en la ejecución del tratado.

Un tratado podría dejar de aplicarse por diversos motivos. Los típicos son su terminación, el retiro, la nulidad o la suspensión. Cualquiera de estos motivos puede ser cuestionado, en el caso de los tratados que se abordarán en este trabajo, por alguno de los estados parte. Esto provoca un tipo clásico de controversia internacional entre la parte o las partes que pretenden la falta de aplicación y las partes que están a favor de la aplicación del tratado (Reuter, 1999, p. 198). Nuevamente podemos volver al caso de Estados Unidos con el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París.

Se aprecia cómo los intereses de un estado entran en conflicto con los acuerdos que se fijan en instituciones supranacionales. Lo anterior se alinea con lo planteado por Rosenstiel (1967, p. 122) cuando afirma que no cree en la existencia de un poder que acepta dar una firma en blanco a una comunidad que le sea superior en la jerarquía de la autoridad política y, además, asegura que “un estado que renunciase a decidir en última instancia sobre su defensa y remitir sus derechos a una tercera instancia no podría pretender una existencia política propia”.

Creus (2013) habla del concepto de poder en las Relaciones Internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques. Más allá de la visión tradicional que entiende al poder como la capacidad de comandar cambios mediante un ejercicio directo del poder por un actor sobre otro, el autor asegura que otra forma de ejercer el poder y sacar ventaja de este se relaciona, actualmente, con la capacidad de controlar agendas y así delimitar las alternativas de otros actores. Se trata de un “ejercicio indirecto del poder”.

Seguendo con Creus (2013), desde la perspectiva institucionalista, las capacidades relativas de poder siguen siendo muy importantes -al igual que en el realismo-, sin embargo, al mismo tiempo se subraya la importancia de las instituciones como espacios aptos para canalizar la cooperación y mitigar los efectos de la anarquía. También resalta que la cooperación no está exenta de relaciones de poder que la condicionan y le dan forma y estas no deben ser ignoradas ni subestimadas.

1.3 El papel de la Corte Internacional de Justicia (CIJ)

El choque entre los intereses comunes y particulares es uno de los principales obstáculos para la preservación y cuidado del ambiente.

Los tratados ambientales internacionales en últimas buscan mecanismos de cooperación que permitan evitar problemas políticos, sociales y ambientales a futuro, aún así, no son suficientes y tienen debilidades, debido a su capacidad vinculante.

Algunos estados han entrado en conflicto por la presunta violación de una de las partes en diversos acuerdos internacionales, como en el caso de Argentina y Uruguay con el Estatuto del Río Uruguay, Costa Rica y Nicaragua con el tratado Cañas-Jeréz y Colombia - Nicaragua con el tratado Esguerra – Bárcenas y el Pacto de Bogotá. Es ahí donde cobra relevancia el papel de la Corte Internacional de Justicia (CIJ). Uno de sus principales objetivos es “lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz” (CIJ, “Acerca del principal órgano judicial de la ONU”, 2000).

La gran mayoría de tratados ambientales internacionales incluyen artículos donde se establece que las disputas que surjan de la interpretación o aplicación de los tratados deben ser referidas a la CIJ.

Villa (2013) reconoce el papel de la CIJ en temas relacionados con la protección del medio ambiente. En sus inicios los casos de controversia residían fundamentalmente en disputas entre estados limítrofes y por la explotación económica de algunos recursos naturales como en el caso de las pesquerías entre Reino Unido e Islandia y entre Alemania e Islandia en 1974¹⁹.

En ese mismo año, Australia y Nueva Zelanda presentaron demandas contra Francia por una serie de ensayos nucleares en el Océano Pacífico Sur entre 1966 y 1972²⁰. Aunque las demandas no tenían como principal objetivo la protección del medioambiente, impulsaron tratados para la protección de los recursos naturales ante esas prácticas.

Fue en 1993 cuando la CIJ creó la Sala de Asuntos Ambientales que ha conocido asuntos como el proyecto Gabčíkovo-Ngyrnaros de Hungría contra Eslovaquia en 1997. Ambos estados se comprometieron, mediante un tratado en 1977, a construir un sistema de esclusas para el represamiento del río Danubio, para desarrollar los sectores de energía y agricultura. En 1989 Hungría decidió abandonar la construcción del proyecto pues según estudios de este país, no había certeza sobre los impactos que el proyecto causaría en el medioambiente. Además, argumentó que Checoslovaquia no había hecho estudios de impacto ambiental.

Hungría anunció la cancelación del tratado y Checoslovaquia optó por desviar el río sin consultar y empezó trabajos. La Corte dijo que Hungría no debió cancelar el tratado y que debió buscar otras alternativas para remediar los impactos ambientales, pero sentó las bases para la aplicación del principio de precaución, implementó el concepto de desarrollo sostenible y planteó la necesidad de hacer evaluaciones de impacto ambiental. En el fallo, la

¹⁹ <https://www.labrujulaverde.com/2017/01/la-guerra-del-bacalao-que-enfrento-a-islandia-con-reino-unido>

²⁰ <https://inonmeterram.wordpress.com/tag/ensayos-nucleares-australia-v-francia-nueva-zelanda-v-francia/>

CIJ determinó que ambos países debían ser indemnizados, pero también pagar indemnizaciones.

De acuerdo con Lora (2011), el principio de Precaución es un principio rector y proteccionista del medio ambiente, que tiene por fin orientar la conducta de todo agente a prevenir o evitar daños, graves e irreversibles, al medio ambiente; aún y cuando dichos daños no se encuentren en etapa de consumación o amenaza sino en una etapa previa considerada como de riesgo o peligro de daño y aún cuando no exista certeza científica absoluta sobre su ocurrencia.

Por su parte, Herrero (2000) comenta que desde los años noventa con la cumbre de Río, las cuestiones ambientales se situaron en el centro del debate sobre el progreso y se constató que medio ambiente y desarrollo forman un binomio indisoluble que tiene que encontrar su plena integración a través de la noción de sostenibilidad y de un sentido de corresponsabilidad de las generaciones actuales con las generaciones venideras. La base ecológica es imprescindible para cualquier proceso socioeconómico, no obstante, tanto la dimensión económica como la social son también esenciales para la sostenibilidad del desarrollo.

Herrero (2000) también sostiene que la sostenibilidad económica se consigue con una economía productiva que utilice los recursos naturales renovables a una tasa equivalente a su propia tasa de renovación; que use los recursos no renovables a un ritmo equivalente a la tasa de sustitución por otros recursos de carácter renovable; y, finalmente, que la contaminación y los residuos del sistema de producción-consumo no superen la capacidad de asimilación de la biosfera. Todo esto es vital para el desarrollo de estándares jurídico políticos en la materia.

La CIJ también conoció el caso de Ecuador y Colombia por la fumigación aérea de herbicidas. En esa ocasión la protección del medio ambiente entró en disputa con la lucha contra el narcotráfico. El 31 de marzo de 2008 Ecuador demandó a Colombia por daños

causados a la salud humana, a los recursos naturales y al medio ambiente en general por las aspersiones aéreas de glifosato en la frontera.

El caso prometía ser interesante pues se analizaría la vulneración del principio de no contaminación transfronteriza. Sin embargo, el 12 de septiembre de 2013 Ecuador desistió de su demanda luego de un acuerdo amistoso donde se establecieron mecanismos de coordinación entre los dos países para combatir el narcotráfico y se acordó que Colombia entregaría a Ecuador una contribución económica orientada a fomentar el desarrollo social y económico de las áreas de frontera²¹.

A pesar de los casos que llegaron a la Cámara del Medio Ambiente de la CIJ, esta sufrió las mismas limitaciones que la sesión plenaria, entre ellas la poca participación de la sociedad civil en cuanto a la materia ambiental, más allá de las partes estatales, durante las discusiones o juicios (Prado, 2011).

Uno de los retos a los que se enfrentan actualmente organizaciones internacionales como la CIJ es la demanda de la sociedad civil para una mayor participación en los procesos. Si bien eso es difícil, el concepto de la participación pública en el derecho internacional del medioambiente está más asociado con la idea de que los ciudadanos deben tener la oportunidad de participar en la toma de decisiones de cada gobierno sobre cuestiones ambientales (Prado, 2011, p. 66).

Actualmente, la participación de la sociedad civil en la CIJ es prácticamente nula, solo los estados pueden intervenir o discutir. Aún así, la Corte puede buscar asesoría especializada de cualquier persona, empresa, oficina, comisión u otra organización, pública o privada.

²¹ Se puede consultar el comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y la República de Ecuador para terminar el proceso ante la Corte Internacional de Justicia https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Litigio%20Nicaragua-Col/comunicado_del_ministerio_de_relaciones_exteriores_sobre_el_acuerdo_entre_los_gobiernos_de_la_republica_de_colombia_y_la_republica_de_ecuador_para_terminar_el_proceso_ante_la_corte_internacional_de_justicia.pdf

Continuando con Prado (2011), el autor considera que en un futuro no muy lejano, las principales demandas ante la CIJ estarán involucradas, si no en su totalidad, sí en gran parte, por la temática medioambiental, principalmente tratándose de recursos hídricos.

Por su parte, y a pesar de las ventajas y dificultades que enfrentó la Cámara Ambiental de la CIJ, Villa (2013) plantea la necesidad de crear una organización internacional especializada para conocer asuntos ambientales pues las controversias se deben resolver con imparcialidad y con un criterio más ecológico, y no exclusivamente económico y comercial como sucede en la actualidad.

Los instrumentos jurídicos internacionales para la integración económica se suscriben bajo la técnica legislativa del *hard law*, lo que garantiza un mayor acatamiento de la normativa, a diferencia de los que sucede con los instrumentos jurídicos internacionales en materia ambiental, los cuales se formalizan principalmente mediante la técnica legislativa *soft law*, lo que ha permitido la creación de directrices no vinculantes a seguir por los estados. (Villa, 2013, p. 240)

Villa (2013) insiste, citando a (Anglés, 2011, p. 97), que se requiere una institución jurisdiccional internacional como órgano encargado de ejercer una función especializada, toda vez que los casos que involucran cuestiones relativas a recursos naturales compartidos e impactos ambientales transfronterizos serán cada vez más frecuentes. En ese sentido, una actividad jurisdiccional de esas características, concentrada y especializada, solo es posible si existe una “Corte Internacional de Justicia Ambiental”.

Los conflictos ambientales internacionales vienen en aumento y este ha sido un asunto de interés creciente desde la Conferencia de Estocolmo de 1972. Hasta el momento, este trabajo ha abordado el tema de manera general y para profundizar en las implicaciones internacionales que causan esos conflictos, se abordarán tres casos regionales. El primero de

ellos tiene que ver con una disputa dirimida y solucionada por la CIJ entre Uruguay y Argentina; el segundo con una serie de conflictos que no paran, algunos con sentencia de dicha Corte y otros en espera de fallo entre Costa Rica y Nicaragua y, finalmente, un conflicto limítrofe entre Colombia y Nicaragua que tiene una sentencia, pero también nuevas demandas y, donde los argumentos ambientales no fueron representativos y quizás hubieran dado lugar a una sentencia diferente.

A través de estos casos se pretende mostrar que no basta con la vinculación de los estados a tratados internacionales ambientales para garantizar la protección ambiental, si no se dotan y crean organismos internacionales supranacionales con capacidad jurídica vinculante porque la cooperación internacional en materia ambiental sigue siendo inestable a pesar de que la preservación del medio ambiente es un asunto global.

Capítulo II

2. El caso Uruguay – Argentina

El conflicto entre Uruguay y Argentina se remonta a 2003 cuando se proyectó la instalación de dos industrias productoras de pasta de celulosa sobre la costa oriental del río Uruguay, en territorio uruguayo. El problema radicaba en la percepción de los impactos ambientales sobre el río que sirve de límite natural entre ambos países. La posible contaminación del río propició una fuerte resistencia en la población argentina de la ciudad limítrofe de Gualeguaychú; problema que luego pasó a ser un conflicto entre los dos estados en el que hubo un laudo arbitral y una mediación (Mercosur y el gobierno español respectivamente) y finalmente una intervención de la CIJ que emitió su sentencia definitiva en 2010.

Para entender cómo se desarrollaron las cosas es necesario remontarse a la década de los sesenta cuando Uruguay comenzó a incursionar en la explotación maderera como una nueva actividad económica para el país. Unos 20 años más tarde el estado asumió un rol protagónico en el fomento de la plantación de bosques artificiales con fines industriales y a partir de la década de los noventa Uruguay ya contaba con miles de hectáreas de bosques de eucalipto y pino, especies elegidas por su rápido crecimiento y que se han convertido en una amenaza para cientos de especies nativas en varios países alrededor del mundo. El país, junto con Argentina, Brasil y Chile tienen cerca del 40 % de los árboles de rápido crecimiento del mundo.

Debido a su tradición forestal, en 2002 el gobierno uruguayo negoció la instalación de dos grandes plantas de celulosa: una perteneciente a la empresa española ENCE y otra a la finlandesa BOTNIA. Ambas plantas estarían en la ribera del río Uruguay, frontera natural con Argentina, específicamente en los límites de la ciudad uruguaya de Fray Bentos con la ciudad argentina de Gualeguaychú. La inversión planeada se convertía en la más alta en la

historia del país, precisamente en un año en el cual la crisis argentina y la retirada masiva de depósitos de ciudadanos argentinos de los bancos uruguayos repercutían enormemente en la economía del país.

En 2003 surgió la preocupación del lado argentino del río, concretamente en la ciudad de Gualeguaychú, que se une a un primer reclamo medioambiental iniciado en Uruguay. Esta ciudad argentina que cuenta con un conocido carnaval y una concurrida zona de veraneo sobre el río, comienza a ver con temor la posible contaminación que el funcionamiento de las plantas podría provocar, afectando la calidad de vida de sus habitantes y su apuesta por el turismo como uno de los motores económicos de la provincia.

Las protestas acaban por organizarse con mayor éxito del lado argentino, creándose la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG) que realizará manifestaciones ocasionales en el puente internacional que une a ambos países. Con la profundización del conflicto, estas acciones finalmente provocarán un bloqueo del paso terrestre más utilizado entre ambos países que durará casi cuatro años y que tendrá efectos negativos en la economía del Uruguay (Hernández, 2013, p. 8).

El río Uruguay está regulado por el Tratado de Límites del Río Uruguay de 1961²² y por el Estatuto del Río Uruguay de 1975²³ que establece sus usos, actividades y conservación. El Estatuto establece la existencia de una Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). De acuerdo con Hernández (2013) fue en esa instancia que ambos países intentaron llegar a un primer acuerdo en el diferendo que se estaba gestando en los años 2003 y 2004.

Sin embargo, en 2005 una multitudinaria manifestación en el puente que une las ciudades de Gualeguaychú y Fray Bentos le hizo ver a los gobiernos de ambos países los fuertes reclamos de la sociedad civil. El hecho caló sobre todo en el lado argentino pues el

²² El Tratado de Límites en el Río Uruguay puede consultarse en:

http://www.armada.mil.uy/ContenidosPDFs/Prena/Delea/tratado_rio_uruguay.pdf

²³ El Estatuto del Río Uruguay puede consultarse en: <http://www.online.com.uy/plantas/doc/estatuto.htm>

gobierno pidió detener la construcción de la planta y exigió estudios ambientales complementarios a los que había hecho la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA) de Uruguay.

Comenzó entonces un periodo de enfrentamientos diplomáticos entre ambos países, donde Argentina denunció la violación del Estatuto del río Uruguay y exigió la relocalización de las plantas de celulosa mientras que Uruguay insistió en que se trataba de una decisión soberana y pidió el levantamiento del bloqueo para poder negociar.

Lo que comenzó siendo un problema ambiental tomó, sin duda, la forma de un conflicto geopolítico que involucraba múltiples actores que representaban, con formas y métodos distintos, intereses empresariales, inquietudes sociales espontáneas, cálculos políticos y metodologías de gestión gubernamental (Aboud y Museri, 2007, citadas por Hernández, 2013, p. 9).

2.1 Activismo y participación

El 24 de septiembre de 2003 tiene lugar el primer hito de participación ambiental: comunidades uruguayas y argentinas firman la Declaración de Gualaguaychú²⁴ en la que se oponen, inicialmente, a la instalación de una planta de celulosa de origen español del denominado grupo empresario ENCE, que se ubicaría a ocho kilómetros al norte de Fray Bentos en Uruguay. Las comunidades impugnaron los estudios de impacto ambiental de la empresa y manifestaron que “el modelo de desarrollo que este tipo de emprendimientos propone consolidar la concentración de poder económico en pocas manos, simplifica gravemente el uso de la tierra, produce el desempleo como exclusión social, y atenta fuertemente contra la actividad turística en ambos países”.

Como respuesta a lo anterior, el 17 de octubre de 2003, el gobierno argentino convoca a una sesión plenaria extraordinaria de la CARU, solicitando que Uruguay cumpliera con el

²⁴ <http://www.online.com.uy/plantas/doc/no030924.pdf>

mecanismo de información y consultas previas acordado en el Estatuto. A nivel jurídico, comenzó una controversia mantenida por los gobiernos de ambos países sobre la aplicación e interpretación del Estatuto.

El 27 de octubre de 2003 el Gobierno de Uruguay puso en conocimiento a la Embajada Argentina en territorio uruguayo que había otorgado la “Autorización Ambiental Previa” para la construcción de la planta de pasta de celulosa CMB y transmitió el Informe Ambiental Sumario provisto por ENCE y el informe técnico del Ministerio de Vivienda, Organización Territorial y Medio Ambiente. El mismo día Argentina comunica a Uruguay que esa autorización no se ajustaba a las previsiones del Estatuto ni a otras normas de derecho internacional, manifestando que ambos documentos eran claramente insuficientes (Sannazzaro, 2011, p. 216).

Sannazzaro (2016) asegura que, en febrero de 2005, el gobierno uruguayo autorizó también a otra empresa, la finlandesa Oy Metsä-Botnia AB (Botnia), para dar curso a su proyecto de construir una planta de pasta de celulosa (denominada “Orion”) en la misma zona del río Uruguay, a 7 kilómetros de Ence (CMB). De esta manera el volumen de producción total subió de 500.000 toneladas de pasta de celulosa por año, que era en un comienzo la producción estimada de Ence, a un total de 1.500.000 toneladas entre las dos empresas.

El 30 de abril de ese año, entre 30.000 y 40.000 uruguayos y argentinos se concentraron en el puente internacional General San Martín y se manifestaron pacíficamente en rechazo a la construcción de las plantas. La movilización sacudió a ambos gobiernos y el conflicto tomó relevancia nacional e internacional.

Después de esa masiva protesta se creó la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG). A finales de 2005, la ACAG realizó bloqueos temporales en la ruta que conduce al puente General San Martín, sobre el río Uruguay, y a partir de 2006, bloqueos

extensos en protesta por el progreso de los emprendimientos. El 21 de septiembre de 2006 ENCE renunció a la construcción de la planta y solo quedó vigente la intención de Botnia.

La conformación de ACAG no fue solo para realizar protestas y bloqueos, sino que se organizaron en grupos técnicos interdisciplinarios para entregar informes legales, económicos, de salud y de impacto ambiental.

Sannazzaro (2011) destaca algunos de los puntos más importantes de los informes. En cuanto a medioambiente, la ACAG presentó información de distintas fuentes donde justifica que la industria celulosa es considerada una de las tres industrias más contaminantes del planeta. También mencionan que el volumen de producción planeado por Botnia era de 1.000.000 de toneladas anuales y que para ese momento no existía tecnología suficiente para proteger el medio ambiente y no producir alteraciones sensibles con producciones superiores a las 500.000 toneladas anuales.

En cuanto a salud se citaron los casos de Pontevedra (España) y Valdivia (Chile). En España se concluyó que hubo afectaciones a la salud humana y en Chile se comprobó que los cisnes de cuello negro empezaron a morir luego de que una planta de celulosa descargara sus desechos en un río.

ACAG también incluyó reseñas de investigaciones sobre la incidencia del cáncer entre trabajadores de fábricas de pasta de celulosa y papeleras, y sobre la detección de 246 productos tóxicos en industrias de este tipo analizadas en 13 países diferentes.

Así mismo, la organización dijo que la ubicación de la planta de la finlandesa BOTNIA está a solo 25 kilómetros de Gualaguaychú y que los impactos ambientales de la empresa eran incompatibles con el perfil de ciudad que se había gestado en las últimas décadas, en el que se dio una superlativa importancia al cuidado del medio ambiente, a la salud de la población, al desarrollo turístico- recreativo y a la intensa promoción de las actividades rurales y de la industria alimentaria, por lo que los perjuicios que ocasionaría la

puesta en marcha de esta planta pueden ser caratulados de catastróficos para Gualeguaychú y sus alrededores (Sannazzaro, 2011, p. 227).

El conflicto entre Argentina y Uruguay llama la atención debido a la influencia que tuvo la sociedad civil a la hora de participar y posicionar un tema ambiental como un problema entre estados. La importancia del estado y de otros actores varía dependiendo de la teoría de Relaciones Internacionales desde donde se analicen las situaciones. Por ejemplo, para los neorrealistas el estado es el único actor, para los neoliberales es uno de los actores, en la Escuela Inglesa sigue teniendo un papel importante y desde la teoría de los Enfoques Críticos es un actor que ya no es relevante.

Lo que sucede entre ambos estados podría verse desde la línea solidarista de la Escuela Inglesa donde se acepta la posibilidad de un cambio profundo del escenario internacional que no siempre será interestatal y que puede ser interpersonal universal (Frasson-Quenoz, 2014, p. 199). Es más, un autor de la Escuela Inglesa como Nicholas J. Wheeler lleva su teoría solidarista muy cerca del constructivismo.

Así mismo, autores constructivistas como Nicholas Onuf orientan sus argumentos a la perspectiva de orden y tratan de considerar a la persona en su reflexión. Es posible analizar algunas de las actividades y declaraciones de los defensores del río Uruguay a la luz de algunos de los planteamientos de Onuf; por ejemplo, la activa participación ciudadana en Gualeguaychú, Argentina, estuvo marcada por un fuerte énfasis en el discurso y un orden radical en la forma en que las personas se organizaron socialmente.

El poder del lenguaje fue evidente. Las protestas de la sociedad civil influyeron directamente en las decisiones del gobierno argentino que, luego instó a reforzar unas reglas y un orden a seguir cada vez que se pretendieran realizar actividades en el río Uruguay. Lo anterior puede observarse en la secuencia propuesta por Onuf la que se relacionan reglas y orden: 1. realización de un acto de habla directivo, 2. que con el tiempo se institucionaliza, 3.

y que finalmente genera la aparición de agentes que juegan el papel de apoyar las reglas (administración) (Onuf, 1989, pp. 138-139).

Para el caso que nos ocupa, en primer lugar se realizó un acto de habla directivo: la sociedad civil pidió la intervención del estado argentino para velar por la protección del río Uruguay y lo hizo a través de marchas, protestas y bloqueos. En segundo lugar, esa petición se institucionalizó cuando el estado se apoderó del mensaje: “necesitamos proteger el río y evitar su contaminación”, discurso que repitió ante todas las organizaciones y estados que intentaron mediar en el conflicto y, posteriormente, ante la CIJ. Finalmente, la CIJ emitió una sentencia donde reforzó normas como la de consultar siempre que se quieran realizar actividades que afecten el río y que el cuidado del agua y el principio de no contaminación deben estar siempre presentes en las decisiones de ambos estados (Uruguay y Argentina). En ese sentido se legitimó a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) como la autoridad que debía estar en constante control y vigilancia de lo que ocurriera en el marco del cumplimiento del Estatuto del Río Uruguay.

Aunque al final, ante la CIJ, el conflicto se analizó a nivel estatal, Cortassa, C., Andres, G. D., & Wursten, A. (2013) consideran que los actores más relevantes en el caso que enfrentó a Uruguay con Argentina no solo son ambos estados sino: la comunidad organizada de Gualaguaychú; las empresas; las agrupaciones ambientalistas; los expertos científico-técnicos de todas las procedencias; las entidades financieras internacionales y; las instituciones del ámbito político y jurídico supranacional (MERCOSUR, OEA, ONU, OMC, Corte de La Haya). Se analizará el rol de Mercosur y CIJ en los apartados 2.2 y 2.3 de este capítulo.

En medio de ese mapa de actores es interesante analizar las luchas de poder entre varios de ellos y la organización de la sociedad civil AGAC.

Uno de los aspectos más interesantes es que la empresa española ENCE y la finlandesa BOTNIA pretendían realizar actividades productivas y comerciales altamente contaminantes en territorios extranjeros. Martínez Alier (2004) citado por Cortassa, C., Andres, G. D., & Wursten, A. (2013) asegura que las empresas no impondrían carga ambiental alguna sobre sus territorios de origen sino claramente lejos de allí, tanto sobre la comunidad argentina de Gualeguaychú como sobre su vecina de Fray Bentos. No obstante, en cada caso las posiciones de los vecinos evolucionaron de manera diferente: de la firme postura NIMBY (Not In My Backyard, no en mi patio) mantenida por la ACAG a algo así como su opuesta PIMBY (Please In My Backyard, por favor en mi patio) que acabó por imponerse entre los habitantes de la ciudad de Fray Bentos en Uruguay²⁵.

El primer pulso de poder lo ganó la sociedad civil frente a la empresa. La resistencia de la ACAG llevó a que la empresa española ENCE desistiera de la construcción de la planta ya que nunca pudo obtener la licencia social, además que tenía un precedente contra el cual le quedaba difícil luchar: había sido sancionada en su país (España) por delito ecológico continuado en 2002, como consecuencia de la contaminación producida en la comunidad de Pontevedra.

Se dictaminó que había provocado daños irreparables en el medioambiente y en la salud de las personas. Fue obligada a pagar una multa de 433.000 euros y seis de sus directivos debieron cumplir seis meses de arresto. La causa duró 12 años, durante los cuales se movilizaron diversas organizaciones, especialmente vecinos de la zona afectada que reclamaron la intervención de la justicia y la realización de estudios de impacto ambiental. Finalmente la compañía fue declarada responsable civil subsidiaria (Sannazzaro, 2011, p. 226).

²⁵ En 2005, la primera concentración masiva de protesta sobre el Puente Internacional Libertador General San Martín incluyó un “abrazo” entre vecinos de ambas localidades, que expresaba la articulación de fuerzas en el rechazo. Sin embargo, la oposición en la ciudad uruguaya era minoritaria y fue perdiendo fuerza; sus representantes, incluso, sufrieron represalias por parte de otros habitantes de la ciudad.

Así las cosas, la disputa ahora sería solamente por la planta de BOTNIA. En este caso se da otro pulso de poder importante, esta vez entre la ACAG y el estado de Uruguay, que entró a asumir directamente la defensa de la empresa, privilegiando el interés económico del estado sobre los argumentos ambientales.

Durante el transcurso del conflicto las empresas casi no tuvieron exhibición pública, dado que su defensa fue asumida por los integrantes del gobierno uruguayo; el cual, asimismo, en la necesidad de asegurar la inversión, privilegió su compromiso con ellas por sobre su relación con otro estado (Cortassa, C., Andres, G. D., & Wursten, A., 2013, p. 92).

Una vez más se constata cómo la cooperación entre estados en el marco de una institución como el Estatuto del Río Uruguay, llega solo hasta el momento en que un asunto vulnera o amenaza los intereses particulares de alguna de las partes. Lo anterior también refleja cómo los estados usan su poder para influir o pasar por encima de las instituciones.

De acuerdo con González, 2003as instituciones son entendidas como el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y grupos sociales; por ello son importantes para la acción de los estados, son estas las que les permiten tomar ciertas decisiones. Pero también debemos considerar la relativa influencia que ejercen los estados en la configuración de dichas organizaciones, ya que la presión de los intereses estatales internos tienen repercusiones en la política de los organismos internacionales (Jiménez, 2003, p. 135).

Otra interacción aún más interesante fue la de ACAG con el Estado argentino. Cortassa, C., Andres, G. D., & Wursten, A. (2013) resaltan la contundencia de la movilización ciudadana que generó inicialmente una alianza de intereses con el gobierno argentino, que respaldó públicamente el reclamo y lo proyectó en mayo de 2006 a la CIJ. Pero la prolongación de los bloqueos en el puente fue minando esa relación hasta que, en 2010, Argentina adoptó una posición radicalmente opuesta y descargó su poder coercitivo

sobre los integrantes de la ACAG al aceptar el fallo y motivar los desbloques del puente General San Martín.

El respaldo inicial de Argentina a la protesta ciudadana y su apoyo incondicional, al punto de elevar una demanda ante un organismo internacional, estuvo ligado al respaldo electoral que el apoyo de esta causa podría aportar para que el kirchnerismo continuara en el poder²⁶. Una vez que Cristina Fernández garantizó la continuidad del mandato, el apoyo de Argentina a la lucha ambiental en Gualeguaychú dejó de ser incondicional.

Si bien los ciudadanos argentinos de Gualeguaychú ejercieron una participación activa, poco se habló durante la disputa de las opiniones del lado de Uruguay. María Paz Sartori, periodista uruguaya que trabaja hace más de 10 años en temas de ciencia, salud y medioambiente en el Semanario Búsqueda, uno de los principales medios de prensa escrita de Uruguay, asegura que Argentina tiene plantas de celulosa en su territorio que son de una tecnología más vieja que la de BOTNIA, aparentemente contaminan mucho más y es poco transparente la afectación que hacen al ambiente.

Sartori también menciona que desde hace muchos años el río Uruguay está contaminado porque del lado argentino hay mucha producción agrícola. “Del lado uruguayo también la hay pero obviamente la dimensión geográfica de Argentina no se puede comparar. Hay cultivos de soya transgénica con mucho uso de fertilizantes y hay falta de regulación de los dos lados (Uruguay y Argentina)” (Sartori, comunicación personal, 24 de julio de 2017).

Además, Sartori esboza también otro argumento que, según dice, no fue público pero podría ayudar a entender en gran medida la oposición que recibían las plantas de celulosa por parte del gobierno argentino. “Argentina quería que esa planta estuviera de su lado. Eso nunca se confirmó pero hubo un par de conversaciones entre la empresa finlandesa con el

²⁶ Néstor Kirchner fue presidente entre 2003 y 2007. En 2007, su esposa Cristina Fernández lo relevó en la Presidencia.

gobierno argentino pero finalmente se decidieron por territorio uruguayo debido a las exoneraciones y la estabilidad económica. Por ese motivo se dice que el gobierno argentino también estaba a favor de combatir hasta último momento la ubicación de esa planta”.

Vuelve a tomar entonces fuerza el argumento de que los Estados son egoístas y buscan sus propios intereses y beneficios. Por un lado, el gobierno argentino buscaba “vengarse” de Uruguay por obtener un negocio multimillonario que podría haber sido suyo y, por otro, aprovechó la indignación ciudadana para potenciar su imagen y así garantizar un apoyo en votos que permitiera la continuidad política del gobierno de ese entonces.

2.2 Los resultados de un laudo arbitral y unos buenos oficios

Las tensiones entre Argentina y Uruguay pasaron por varios momentos antes de ese 4 de mayo de 2006 cuando el primero demandó al segundo ante la CIJ. Incluso, el presidente argentino Néstor Kirchner, días antes de la demanda, envió una carta al Banco Mundial pidiendo que no se le otorgaran préstamos a las empresas.

El mismo día que Argentina demanda a Uruguay, este último convoca un tribunal arbitral ad-hoc de Mercosur para reclamar por los cortes viales en el puente que comunica a los dos países en las ciudades de Fray Bentos y Gualeguaychú. Estos bloqueos estarían violando otro tratado: el de Asunción²⁷, justamente con el que se promueve la creación de Mercosur. Los países integrantes: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay acordaron, entre otras, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre todos los países.

Este escenario regional es muy importante para Uruguay, ya que el país apuesta por el ámbito regional intentando constantemente involucrar al MERCOSUR, pero la negativa argentina y la posición brasilera reacia a tratar temas forestales a nivel internacional y que sostendrá en todo momento que era un conflicto bilateral, hará que fracase esta estrategia (Hernández, 2013, p. 27).

²⁷ Tratado de Asunción, consultado en: <https://www.rau.edu.uy/mercosur/tratasp.htm>

Aún así, Uruguay, luego de muchas solicitudes logra llevar el tema del bloqueo vial a Mercosur.

En medio de los constantes cierres por parte de comunidades argentinas, en septiembre de 2006 se conoce el fallo del Tribunal Arbitral del MERCOSUR que acoge parcialmente el inconformismo uruguayo por los perjuicios provocados por los bloqueos del puente. El Tribunal asegura que las manifestaciones de la gente de Gualeguaychú perdieron legitimidad y afectaron el comercio tanto de Uruguay como de Argentina. También reconoce que el estado argentino actuó de manera permisiva ante los bloqueos pero que actuó de buena fe y creyendo que estaban dentro de la legalidad.

En el fallo se dice, además, que el Tribunal no tiene competencia para referirse a conductas futuras como lo planteaba Uruguay. Hernández (2013) asegura que la decisión puede entenderse como un juego de suma cero pues Uruguay veía que se condenaba a Argentina por no actuar ante los bloqueos de las vías y Argentina destacaba que no se la obligaba a indemnizar a Uruguay por los daños económicos que provocaban los mismos. Esa fue la única acción dentro del marco del Mercosur pues las demás iniciativas fueron bloqueadas por Argentina al argumentar que este era un conflicto binacional que no debía regionalizarse. Sin embargo, este fallo, aunque dejó contentos a los gobiernos, no resolvió el conflicto socioambiental pues no ordenó el levantamiento de los bloqueos y la demanda argentina ante la CIJ siguió su curso.

Lo sucedido con la intervención de Mercosur tiene varios matices. El primero de ellos es que en esta organización internacional hay dos Estados considerados grandes (Brasil y Argentina) y dos pequeños (Uruguay y Paraguay). De acuerdo con Rótulo (2002) ante la falta de otros recursos de poder, Uruguay ha acudido a la defensa del legalismo internacional y se ha prevalecto del respeto a los principios jurídicos como instrumento eficaz para legitimar sus posicionamientos en el contexto externo.

Sin embargo, el bloqueo que logró Argentina a casi todas las peticiones uruguayas en Mercosur muestra cómo el poder de un estado no solo pesa en sus relaciones binacionales sino dentro de un organismo internacional.

Los dilemas actuales para un país pequeño como Uruguay asociado a dos estados tan poderosos como Argentina y Brasil son en relación a cómo continuar consiguiendo grados de éxitos razonables en sus estrategias de negociación internacional (Rótulo, 2002, p. 2).

Por su parte, Rosenstiel (1967) argumenta que las soluciones políticas no salen nunca de los recovecos formales de un pacto o de un tratado, como lo prueba la historia de las Relaciones Internacionales modernas. Para él, el poder nace del poder y ese es el postulado que paraliza la acción de las comunidades supranacionales en cuanto rozan los puntos fundamentales de las soberanías nacionales de las que han surgido.

A diferencia de la intervención de Mercosur, con su tribunal arbitral, el gobierno español ofreció sus buenos oficios²⁸ en el conflicto Uruguay-Argentina, aunque esa intención no favoreció la solución del pleito.

El 3 de noviembre de 2006, el entonces presidente español José Luis Rodríguez Zapatero anunció el ofrecimiento del rey Juan Carlos I para ser facilitador en los diálogos entre los dos países sudamericanos y eligió al embajador español ante la ONU, Antonio Yáñez-Barnuevo, para que hiciera visitas a la zona para recoger información y opiniones sobre el conflicto socioambiental que se estaba dando.

En febrero de 2007, el canciller español anunció que se había llegado a un acuerdo para realizar el primer diálogo directo en Madrid. Sin embargo, y debido a que la tensión entre ambos países no descendía, la misma fue postergada en dos oportunidades. Finalmente,

²⁸ Los buenos oficios hacen referencia a la intervención amistosa de terceros Estados, autoridades o personas destacadas para buscar un arreglo pacífico a un problema que ha desbordado la capacidad de solución de las partes.

ambos países se reunieron del 18 al 20 de abril y se adoptó la Declaración de Madrid²⁹, en la que ambas partes se comprometen a abstenerse de adoptar medidas o actitudes que puedan contribuir a profundizar las diferencias existentes o a incrementar las tensiones y, por el contrario, a esforzarse en mantener una atmósfera de distensión y confianza mutua que favorezca el diálogo entre los dos países.

La declaración fija los temas en torno a los cuales girarían los futuros diálogos: la localización de la papelera, los bloqueos de vías, la aplicación del Estatuto del río Uruguay y medidas de protección del medioambiente en la región y de desarrollo sostenible en la zona afectada por la papelera.

Las siguientes reuniones fueron de carácter técnico en Nueva York, en los meses de mayo y julio, en donde las posturas originales reiteradas por las partes impidieron avanzar en la agenda.

En la reunión de julio la fase del diálogo directo técnico parecía agotada, no daba frutos. El 30 de agosto el embajador Yáñez-Barnuevo daba por suspendida la facilitación alegando complicaciones en su agenda.

Si bien durante el comienzo de la gestión de la corona española se generó una retórica conciliadora en ambas márgenes del Plata, intentando generar un clima de menor confrontación y por tanto evitando actos o declaraciones que pudieran ser vistos como provocativas, con el tiempo esto se fue perdiendo y los enfrentamientos verbales o diplomáticos reaparecieron.

(Hernández, 2013, p. 30)

En noviembre de 2007, en la XVII Cumbre Iberoamericana en Santiago de Chile, se pensaba que se daría anuncio a una solución del conflicto pues la planta de la empresa Botnia

²⁹ Declaración de Madrid, consultada en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44309/Argentina-Uruguay - Declaraci%C3%B3n de Madrid_3 p. .pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44309/Argentina-Uruguay_-_Declaraci%C3%B3n_de_Madrid_3_p._pdf?sequence=1&isAllowed=y)

todavía no estaba en operación y ya habían pasado las elecciones presidenciales en Argentina. Pero días antes, el todavía presidente Néstor Kirchner se reunió con asambleístas de Gualeguaychú y nuevamente les reiteró su adhesión a la causa contra la empresa Botnia y esto fue mal recibido por el presidente uruguayo Tabaré Vázquez. Vázquez había pausado la entrada en funcionamiento de la planta de celulosa pero, ante lo sucedido, ordenó que entrara a operar el 1 de diciembre. Así finalizaron los buenos oficios españoles que, además habían contado con fuertes críticas pues años atrás la empresa española ENCE también pretendía instalar una planta de celulosa en la cuenca del río Uruguay.

2.3 Fallo de la CIJ

El fallo se dio el 20 de abril de 2010, casi cuatro años después de que Argentina interpusiera la demanda. Aún así, algunas decisiones se tomaron con anterioridad como, por ejemplo, la negativa de la CIJ a las medidas cautelares solicitadas por Argentina para que, mientras transcurriera el proceso, se frenara la construcción de la planta de celulosa.

La CIJ menciona que el artículo 36 del Estatuto del Río Uruguay, que postula la adopción de medidas para preservar el equilibrio ecológico y contener las plagas y otros factores nocivos en el río y su área de influencia, no cubre la contaminación acústica y visual y que, por lo tanto, las alegaciones planteadas por Argentina al respecto no corresponden a la competencia que le confiere el artículo 60³⁰ del Estatuto.

Con argumentos similares, la sentencia excluye toda consideración sobre la cuestión de los malos olores de los que se queja Argentina, así como de los posibles impactos sobre el turismo, al no haber suministrado Argentina ningún elemento de prueba en cuanto a la

³⁰ Artículo 60 del Estatuto del Río Uruguay: toda controversia acerca de la interpretación o aplicación del Tratado y del Estatuto que no pudiese solucionarse por negociaciones directas, podrá ser sometida, por cualquiera de las Partes, a la CIJ... cuando dicha controversia no hubiere podido solucionarse dentro de los ciento ochenta días siguientes a la notificación aludida en el artículo 59.

relación existente entre los malos olores alegados y el medio acuático del río (Juste Ruiz & Franch, 2011, p. 8).

La Corte condena a Uruguay por no haber informado y notificado a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) de la realización de obras que podían afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas. Con esto indica que se violaron los artículos 7 al 12 del Estatuto del Río Uruguay pero que este reconocimiento debe ser suficiente para Argentina, por lo que no puede reclamar ninguna indemnización.

La CIJ entiende que Uruguay no ha incurrido en ninguna violación y que ha cumplido con sus obligaciones de no contaminar el ambiente, por lo que no violó el artículo 41 del Estatuto. También insta al deber de cooperación entre ambos países.

El fallo, vinculante e inapelable, explicita la necesidad de un monitoreo conjunto del río Uruguay, estableciendo: las obligaciones conjuntas de vigilar la calidad de las aguas del río y de cooperar a través de la CARU, y la obligación de Uruguay de controlar que BOTNIA cumpla con sus reglamentaciones internas (Hernández, 2013, p. 34).

La Sentencia fue interpretada como una victoria por el estado argentino pues reconocía que Uruguay había violado las consultas frente a las acciones que podían realizarse en el río, pero Uruguay también lo interpretó como una victoria pues se reconoció que no existían pruebas que mostraran que la planta contaminara el río. En otras palabras, ningún estado reconocía haber sido derrotado, hacerlo sería reconocer una pérdida de poder y posición en el escenario internacional, una debilidad que podría perjudicar cualquier interés soberano.

La que no quedó conforme con el fallo fue la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú (ACAG). Cortassa, C., Andres, G. D., & Wursten, A. (2013) reconocen que la asociación como representante de la sociedad civil y la participación ciudadana sí tuvo una

resonancia efectiva en las decisiones que marcaron el desarrollo y desenlace del proceso, pero que se trató de una victoria casi simbólica.

Los autores afirman que la sentencia del tribunal resultó completamente desfavorable para el interés popular pues admitió la violación del Tratado del Río Uruguay pero rechazó el reclamo de cierre de Botnia.

“Paradójicamente, el desenlace de la controversia integró el aporte de la participación ciudadana y se resolvió en contra de sus propios intereses” (Cortassa, Andres & Wursten, 2013, p. 101).

Autores como Juste Ruiz & Franch (2011) consideran que la sentencia puede considerarse como decepcionante por todos aquellos que esperaban una contribución judicial más comprometida con la consolidación y el desarrollo del Derecho Ambiental Internacional. Aun así, entre los aspectos positivos están la confirmación del carácter universal del principio de prevención del daño ambiental transfronterizo; la proclamación de que la evaluación de impacto ambiental constituye una obligación de Derecho Internacional general, cuando existe riesgo de un impacto transfronterizo significativo; y el énfasis en la importancia del respeto a ciertos principios como el “desarrollo sostenible” y el “uso equitativo y razonable”.

Y van más allá al criticar a la CIJ pues aseguran que esta le da un visto bueno a los proyectos industriales y lo que hace en su sentencia es zanjar todos los cuestionamientos del modo más favorable al estado que promueve su realización.

Por último, la sentencia parece reflejar una cierta aversión judicial a entrar de lleno en temas complejos de Derecho Internacional Ambiental, prefiriendo argumentar sobre sustancias químicas que sobre principios jurídicos [...] Algunos principios esenciales del Derecho Ambiental Internacional, como el principio de “precaución” o el principio “quien contamina paga” son voluntariamente marginados, mientras que el principio

de “participación del público” se ve frontalmente rechazado al afirmar que no expresa una obligación de Derecho positivo internacional (Juste Ruiz & Franch, 2011, p. 30)

Ligado a los principios de prevención y precaución, otra de las críticas es que la CIJ se limita a explicar que la posible responsabilidad por los daños resultantes de actividades peligrosas no puede plantearse mientras estos no se produzcan y sean probados, por lo que deja un gran margen de acción a los estados en la búsqueda de su desarrollo económico mediante proyectos que conllevan riesgos transfronterizos.

Que una organización supranacional como la CARU, creada bajo el Estatuto del Río Uruguay, en últimas, no fuera quien pudiera ponerle punto final al conflicto, es solo un reflejo más de la debilidad de muchos de los tratados internacionales, como ya se ha mencionado.

Aunque la CIJ reconoció que Uruguay violó varios artículos del Estatuto del Río Uruguay, que no exista una sanción diferente a indicarle que no lo haga en próximas oportunidades, refuerza a nivel internacional la tesis de que los incumplimientos no traen consecuencias y que, en un escenario donde un estado privilegie un interés nacional por encima de lo acordado internacionalmente, valdría la pena incumplir con un tratado dado que, al final, las ganancias pueden ser mayores que las obtenidas en caso de cumplimiento.

Por otra parte, como mencionan Juste Ruiz & Franch (2011) los fuertes cuestionamientos frente a las posturas que la CIJ tomó en lo referente al medio ambiente pueden considerarse como decepcionantes, lo que lleva a afirmar que, tal como sostiene Servi (1997), se necesita de una organización supranacional con competencias jurisdiccionales delegadas para dirimir controversias entre las partes derivadas de alguna violación de los instrumentos de protección al Ambiente surgida de un tratado internacional.

Capítulo III

3. El caso Costa Rica – Nicaragua

Durante siglos, muchos de los conflictos entre Costa Rica y Nicaragua han estado ligados al río San Juan, que sirve de frontera natural entre ambos países a medida que el afluente avanza hacia su desembocadura en el mar Caribe, tal como lo estipula el Tratado de Límites Cañas-Jerez de 1858³¹. La importancia del San Juan y los pleitos a su alrededor son tales que algunos autores han hablado de “des-sanjuanizar”³² los conflictos.

Durante casi dos siglos ha habido constantes episodios de confrontación por la delimitación fronteriza fluvial, los derechos de navegación sobre el río y la protección medioambiental del territorio limítrofe. A pesar de esto, las tensiones entre ambos países crecieron entre 2005 y 2018, cuando acudieron con demandas en cinco ocasiones ante la CIJ (cuatro Costa Rica y una Nicaragua) para resolver disputas que no pudieron dirimirse por mecanismos bilaterales. Incluso, en algunos de ellos hubo mediaciones de terceros países.

Si bien la primera demanda se dio en 2005, la situación empezó a agravarse desde el 14 de julio de 1998 cuando Nicaragua detuvo a varios funcionarios de la Guardia Civil costarricense que navegaban por el río San Juan, argumentando que les estaba prohibido navegar con buques de guerra. De inmediato Costa Rica protestó pues necesitaban utilizar el río para abastecer sus puestos fronterizos.

Durante siete años hubo repetidas diferencias sobre los derechos de navegabilidad sobre el río; que pertenece a Nicaragua pero se considera límite fronterizo en un tramo.

Finalmente, el 29 de septiembre de 2005 Costa Rica acudió a la CIJ, indicando que Nicaragua

³¹ Para evitar un conflicto bélico y definir las fronteras entre Costa Rica y Nicaragua, el 15 de abril de 1858 se firmó el documento conocido como Tratado de Límites Cañas-Jerez, suscrito por el Ministro Plenipotenciario de Nicaragua Máximo Jerez y el de Costa Rica, José María Cañas.

³² Ver: Malamud, C., & García Encina, C. (2011). El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua: ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral?. Boletín Elcano, (133), 9.

había violado los derechos de navegación establecidos en el tratado Cañas-Jerez, que permiten la navegación de las embarcaciones de comercio y de pasajeros costarricenses sin ningún impedimento.

En julio de 2009 la CIJ emitió sentencia y estableció que Nicaragua mantiene la plena soberanía sobre las aguas del río San Juan, pero se reconoce que Costa Rica tiene derecho de navegación con fines comerciales, transporte de pasajeros y turistas en los 140 km del cauce fluvial fronterizo entre ambos países. Además, se permitió la pesca de subsistencia para ciudadanos costarricenses. Sin embargo, se estableció que Costa Rica no tiene derecho a navegar por el río San Juan en embarcaciones que desempeñen funciones policiales (Ferro, 2018).

Aunque se pensó que el problema terminaría allí, el 18 de noviembre de 2010, Costa Rica interpuso una nueva demanda contra Nicaragua por la presunta incursión del ejército en su territorio para vigilar obras de dragado de un canal que podría atentar contra el equilibrio ambiental en tierras costarricenses.

Un año más tarde Nicaragua demandó a Costa Rica por los daños ambientales sobre el río San Juan que causaban los trabajos de una carretera en sus orillas. En 2015, la CIJ tomó su decisión y afirmó que Nicaragua tenía la obligación de indemnizar a Costa Rica por los daños materiales ocasionados por la apertura de tres caños y determinó que los militares nicaragüenses habían ocupado ilegalmente tierras costarricenses.

Pero este tampoco fue el fin del conflicto. Un año antes de la sentencia (2014) Costa Rica acudió nuevamente a la CIJ para resolver una controversia sobre la delimitación marítima en el mar Caribe y el océano Pacífico. Además, en 2017, Costa Rica añadió una nueva demanda —que la Corte luego unió con la de 2014— en la que denunciaba la presencia de un nuevo campamento militar nicaragüense en el sector de Isla Portillos en la costa Caribe —el mismo lugar que fue objeto de controversia en 2010—. El país entonces

pidió que se juzgara a Nicaragua por violar la sentencia que ya había sido emitida en 2015 y, además, pidió delimitar la frontera terrestre en esa porción de territorio.

En febrero de 2018 la Corte emitió una nueva sentencia en la que fijó los límites marítimos en el mar Caribe y el océano Pacífico y adicionalmente determinó el valor final de la indemnización que Nicaragua debía pagar por la apertura de tres caños en el sector de Isla Portillos.

A pesar de esta historia de demandas que duró 13 años, este capítulo se centrará en el periodo 2010 - 2018, cuando se presentaron los conflictos que involucraron, además de reclamaciones por afectaciones ambientales, presuntas violaciones a la soberanía. Serán objeto de atención la demanda de Costa Rica contra Nicaragua en 2010, la demanda de Nicaragua contra Costa Rica en 2011, la sentencia de resolución a esas dos demandas en 2015 y la sentencia de 2018 en lo que se refiere al monto de indemnización que deberá pagar Nicaragua con base en lo ordenado en 2015. No se tendrá en cuenta la demanda de 2014 en la que se pretendían fijar los límites marítimos entre ambos países.

La mayoría de estas demandas tuvieron un trasfondo ambiental. En estos casos es evidente cómo las acciones en un lado del territorio mostraron efectos negativos según el parecer del estado soberano al otro lado del territorio. También se evidencia cómo ambos estados se mostraron incapaces de llegar a un acuerdo.

Como bien lo dice Servi (1997) en su texto *Protección del Ambiente y Supranacionalidad*, en materia de protección ambiental, la sociedad internacional está sobrepasando los límites. Los cambios son demasiado rápidos, las señales se manifiestan en forma lenta, incompletas o distorsionadas, son ignoradas o negadas y, en consecuencia, las respuestas están llegando demasiado tarde.

Costa Rica y Nicaragua acudieron a la Corte Internacional de Justicia (CIJ). No cabe duda que ese acto es un pleno reconocimiento del carácter supranacional de este organismo.

La Supranacionalidad es entendida como un Orden Jurídico que se halla por encima del orden jurídico interno de cada estado, pero no fuera de él, pues es el estado quien le ha dado razón de existir. Esto es, la existencia de estados que se obligan entre sí sujetándose jurídicamente a un plexo normativo superior a través de un tratado internacional en ejercicio pleno de su soberanía, de manera tal que las garantías constitucionales resultan reaseguradas y reforzadas por ese orden jurídico superior. (Servi, 1997, p. 27)

Sin embargo, a la CIJ llegan demasiados casos y de ahí que todos estos conflictos tomaran más de una década en obtener sentencias. Y es que muchos de los tratados internacionales proponen a la CIJ como último organismo competente. Esto no solo pone a prueba la capacidad de reacción de la Corte sino que, en casos altamente técnicos como los ambientales, los jueces se enfrentan a la comprensión de argumentos que van más allá de lo jurídico. Tanto así que la misma CIJ reconoció esa falencia e intentó suplirla modificando el artículo 26, apartado 1 de su Estatuto, creando una Sala de Asuntos Ambientales para temas de protección del Ambiente, que comenzó a funcionar a partir de agosto de 1993, pero que finalizó en 2006.

Está claro que, a pesar de dicho esfuerzo, la capacidad de la CIJ para atender y resolver de fondo estos asuntos se ve desbordada y un ejemplo claro es la cantidad de veces que Costa Rica y Nicaragua han acudido a ella para resolver asuntos ambientales, y donde la Corte ha tomado algunas decisiones polémicas en lo referido a conceptos técnicos otorgados por organismos científicos de varios tratados internacionales de gran alcance mundial, como se verá en el apartado 3.5 de este capítulo.

3.1 Una larga historia de demandas

Costa Rica y Nicaragua son los países que más han acudido a la CIJ para dirimir sus problemas. “En sí, las cuatro demandas presentadas en seis años y tres meses (noviembre

2010-enero 2017) constituyen una marca mundial absoluta sin precedente alguno en La Haya”. (Boeglin, 2017). En ningún momento los estados suspendieron sus relaciones diplomáticas, a pesar de que, como lo indica Boeglin (2017), la CIJ es percibida por ambos como la única opción para resolver sus controversias.

Esta situación anómala se evidencia aún más en el caso de Costa Rica, autor de tres demandas de las cuatro registradas en La Haya entre el 2010 y el 2017. Es de observar en los últimos años en el caso de Costa Rica, que cualquier intento por parte de otras dependencias del Estado costarricense de acercamiento con sus homólogas de Nicaragua (para discutir incluso temas totalmente ajenos a los que se ventilan en La Haya) es inmediatamente declarado "inoportuno" por su cancillería. (Boeglin, 2017)

Cuando se pensaba que los problemas sobre el río San Juan habían quedado resueltos en 2009 con la sentencia sobre los derechos de navegabilidad, el presidente nicaragüense Daniel Ortega dio a conocer un decreto donde, para garantizar la navegación en el San Juan, se incluía la posibilidad de dragar y limpiar el lecho del río y algunos humedales para recuperar su caudal. Esto cayó mal en el gobierno costarricense, que desde hace varias décadas ha apostado por el medio ambiente y el turismo sostenible como una de sus principales fuentes de ingresos y que tiene a varios humedales de la cuenca del río San Juan incluidos dentro de la Convención Ramsar³³.

A pesar de las objeciones, el 18 de octubre de 2010 Nicaragua inició el proceso de dragado en 33 kilómetros del río. Costa Rica no solo había argumentando que el dragado podría ser perjudicial para ríos, caños y quebradas en su territorio, sino que la remoción de

³³ La Convención Ramsar es un acuerdo internacional que promueve la conservación y el uso racional de los humedales. Es el único tratado mundial que se centra en un único ecosistema. Actualmente tiene 168 Partes Contratantes (países miembros) y recibe su nombre por la ciudad iraní donde se firmó el tratado en 1971. A través de este acuerdo, los países miembros se comprometen a: realizar un uso racional de todos sus humedales; designar sitios para incluirlos en la Lista Ramsar de “Humedales de Importancia Internacional” (sitios Ramsar) y conservarlos y, cooperar en materia de humedales transfronterizos y otros intereses comunes.

toneladas de sedimentos en el fondo del San Juan podría traer graves consecuencias medioambientales. Desde San José se pidió detener las obras hasta que no se hiciera un estudio de impacto ambiental, pero Managua hizo caso omiso.

Lo que empezó como un conflicto bilateral en torno a los posibles daños medioambientales se fue enredando con el inicio de acusaciones mutuas de incursiones en territorio ajeno y alusiones a la presencia de narcotraficantes en el área de conflicto. Tres días después de comenzar las labores de dragado, el gobierno de San José protestó ante el de Nicaragua por arrojar sedimentos en la orilla costarricense del río, afectando su soberanía nacional. Además, se hizo eco de una serie de denuncias de los vecinos de la zona que apuntaban al ingreso en territorio costarricense de militares nicaragüenses y otras personas extrañas. (Malamud & García, 2011, p. 3)

La presidenta costarricense Laura Chinchilla pidió la mediación de la Organización de Estados Americanos (OEA) y esta entidad emitió el 12 de noviembre de 2010 una resolución que le pedía a ambos países retirar sus tropas y policías de la frontera y sentarse a dialogar. Nicaragua rechazó el acuerdo, pero Costa Rica decidió utilizar ese documento en la acción de demanda que instauró ante la CIJ, ese mismo mes, por la ocupación militar ilegal del sector conocido como Isla Portillos y por los presuntos daños ambientales que acarrearían los dragados.

Para realizar la presunta restauración de un caño, el ejército nicaragüense ingresó a Isla Portillos argumentando que era parte de su territorio y justificando esa decisión en los límites que se mostraban en un mapa de Google Earth. Por su parte, Costa Rica aseguró que el sector donde se encontraban los militares hacía parte de su territorio, según mapas oficiales de ambos países, y que además era parte de un sitio Ramsar declarado en 1996 por lo que, de esta manera, se violaba su soberanía y la protección ambiental del humedal, pues el dragado

incluía deforestación y el vertido de sedimentos del río en esa zona protegida. Además, Costa Rica argumentó que el dragado en el río San Juan planteaba riesgos para el río Colorado³⁴ y su cuenca.

El asunto, además de jurídico, tuvo un amplio componente técnico. Nicaragua consideraba el canal bajo restauración como natural y argumentaba que hacía parte del límite fronterizo entre ambos países. Según el gobierno de ese país, debido a procesos hidrogeomorfológicos naturales, su curso pudo alterarse a lo largo del tiempo. Por el contrario, según Costa Rica, este canal era una construcción artificial de Nicaragua, en un intento por modificar una frontera ya establecida.

Como Costa Rica consideró que se podría causar un daño inminente para el medio ambiente, solicitó medidas provisionales en relación al trabajo de dragado y la presencia militar nicaragüense en Isla Portillos. En marzo de 2011, los 17 jueces de la CIJ, por unanimidad, exigieron: que personal oficial de ambos países se retirara de la zona en conflicto (Isla Portillos), que no se tomaran acciones que pudieran agravar, extender o dificultar la situación y, finalmente, que ambas partes informaran a la CIJ sobre el seguimiento a las medidas ordenadas.

El exministro de Ambiente y Energía de Costa Rica, Édgar Gutiérrez, ofreció más detalles de lo que, a su parecer, fue el gran problema:

El dragado obviamente es un tema que se hace de una forma impositiva y agresiva, incluso, no solo se draga el cauce del río San Juan en un segmento, sino que se pretende abrir un nuevo canal de tal forma que el río no

³⁴ Río que nace en el momento en que el San Juan se divide en dos. El río Colorado se lleva cerca del 90 % de las aguas y recorre territorio costarricense hasta que desemboca en el mar Caribe. El 10 % restante de las aguas sigue llamándose río San Juan y, además de seguir su trayecto hasta desembocar en el mar Caribe, continúa siendo el límite fronterizo entre ambos países según el tratado Cañas - Jerez.

desagüe en su punto natural, sino que lo haga en otro lado, de manera que Nicaragua pudiera reclamar una ampliación de los límites de su mar patrimonial en el Caribe. (Gutiérrez, comunicación telefónica, 10 de agosto de 2017).

Adicionalmente, de acuerdo con Boeglin (2011), la Corte le permitió a Costa Rica entrar a la zona en conflicto solo con personal civil técnico en materia ambiental para evitar que se estuviera cometiendo un daño ambiental irreversible y que debía consultar con la Secretaría de la Convención Ramsar para hacer una evaluación de la zona.

Debido a las tensiones en el San Juan, en febrero de 2011 Costa Rica aprueba un decreto en el que autoriza la construcción de una vía en el margen costarricense del río para garantizar la seguridad nacional. En diciembre de ese mismo año, Nicaragua demandó a Costa Rica ante la CIJ.

(...) alegando que la construcción de la carretera, por el aporte al río San Juan de parte de los sedimentos generados, comportaba importantes daños medioambientales transfronterizos (...) precisó que se trataba de atentados a su soberanía y de importantes daños medioambientales sobre su territorio, sosteniendo en particular que las medidas unilaterales de Costa Rica amenazan con destruir el río San Juan y su frágil ecosistema, incluidas las reservas de la Biosfera adyacentes y los humedales internacionalmente protegidos que dependen de la corriente limpia e ininterrumpida del río para su supervivencia. (Malamud & García, 2011, p. 24-25).

El exministro Gutiérrez recuerda la fuerte tensión que se ha vivido en ambos países y cómo las vías diplomáticas tradicionales no funcionaron:

“Hay dos cosas en la vida que uno no escoge, una es la mamá y la otra los vecinos. El gobierno nicaragüense ha tenido una política más agresiva en

algunos campos (...) aunque algunos hubiéramos querido una política de buenos vecinos, lamentablemente no se ha podido”. (Gutiérrez, 2017)

Los problemas continuaron. En 2013, Costa Rica anexó imágenes satelitales que mostraban la apertura de dos nuevos caños en Isla Portillos y señaló el incumplimiento de Nicaragua a las medidas provisionales dictadas por la Corte en 2011. Este tema, así como el uso de mapas de Google y el papel de la Convención Ramsar serán analizados más adelante en este capítulo.

En 2015 la CIJ emitió su sentencia. En su fallo, se ordenó a Nicaragua compensar a Costa Rica por los daños causados en Isla Portillos, tanto con el caño inicial que causó la controversia en 2010 como con los dos caños detectados en 2013. Se fijó un plazo de 12 meses para que ambos estados acordaran el monto indemnizatorio de forma conjunta. Sin embargo, esto no fue posible y Costa Rica le pidió a la Corte que lo hiciera. El valor final de dicha indemnización se dio a conocer en 2018, el mismo día en que se leyó la sentencia sobre una demanda por límites marítimos en el Caribe y en el Pacífico.

A pesar de esto, la CIJ rechazó que el Río San Juan fue escenario de algún tipo de hostilidades o que el dragado realizado por Nicaragua acarreó riesgo de daños transfronterizos al río Colorado en Costa Rica. Basándose en el tratado Cañas - Jerez, la Corte encontró que Nicaragua no estaba obligada a consultar a Costa Rica en el marco de la convención Ramsar pues su actuación no representaba un daño transfronterizo. Hecho último que ha sido bastante debatido y que se analizará más adelante.

La CIJ afirmó que Nicaragua violó las medidas provisionales de 2011 al construir dos nuevos caños en 2013. En cuanto a la carretera en territorio costarricense, la CIJ encontró culpable a Costa Rica por no hacer una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) cuando ordenó construir la vía conocida como “trocha fronteriza”.

Nicaragua solicitó una indemnización por daños al Río San Juan pero la CIJ consideró que el país no aportó datos que demostraran un impacto significativo con relación a la carga sedimentaria adicional causada y sus efectos en la morfología del San Juan, como tampoco a los ecosistemas y a la calidad del agua, o con impactos en materia de la salud y de turismo (Boeglin, 2017, p. 5).

3.2 Nicaragua demanda y también recurre a argumentos ambientales

Costa Rica es conocido internacionalmente por ser un país que depende del turismo sostenible y que le da una gran importancia al componente ambiental en sus políticas públicas. Para entender un poco la afirmación anterior vale la pena mencionar que entre 1960 y 1986 la cobertura forestal en el país pasó de 59,5 % a 40,8 % y que la pérdida total de bosque en esos 26 años fue de 956.675 hectáreas. Sin embargo, entre 1986 y 2010 esa tendencia cambió y la cobertura nacional pasó de 40,8 % a 51,4 %. De hecho, Costa Rica lleva décadas liderando una agenda “verde” que es reconocida a nivel mundial.

De acuerdo con Sánchez-Azofeifa (2015), el que Costa Rica tenga una cobertura forestal de 51 % es importante en el sentido que demuestra la vocación conservacionista del costarricense. Aunque también podría argüirse que tal cobertura es el resultado de cambios en las fuerzas macroeconómicas del país en combinación con políticas de conservación en el último medio siglo (p. 10).

El medio ambiente hace parte fundamental de la apuesta económica y política de Costa Rica desde hace más de 30 años. De ahí que la posible afectación de Isla Portillos, que desde 1996 es un humedal Ramsar, encendió todas las alarmas en el país y llevó a la demanda de 2010 por el dragado de un canal en la zona norte del río San Juan, limítrofe entre Nicaragua y Costa Rica.

Además del riesgo ambiental, Costa Rica asumió el dragado y la presencia militar nicaragüense en esa zona como una violación a su soberanía. Varios analistas, entre ellos

Nicolás Boeglin, calificaron esta actitud de exagerada. Sin embargo, el gobierno de la entonces presidenta Laura Chinchilla consideró que, además de las acciones jurídicas internacionales, se debían tomar acciones internas; lo que llevó a proyectar la construcción de una vía que bordeara el San Juan para tener mayor control sobre la zona.

Esta trocha fronteriza siempre se justificó oficialmente como una "respuesta" a la "invasión" y a la "agresión" sufridas por Costa Rica en Isla Portillos. Las comillas usadas nuevamente por el autor en la frase anterior obedecen al hecho que lo ocurrido en Isla Portillos nunca calificó, desde la perspectiva del derecho internacional, como una "invasión" o una "agresión", sino como una incursión y ocupación ilegal del territorio costarricense. (Boeglin, 2017, p. 8).

La aprobación de la carretera fue polémica a nivel interno pues movimientos ambientalistas demandaron el decreto de emergencia nacional con que se autorizó la obra por su impacto a la naturaleza. Boeglin (2017) insiste en que no se entiende cómo se autorizó una “emergencia nacional” cuando jamás hubo ruptura de relaciones diplomáticas ni comerciales entre ambos países.

Las obras de la carretera comenzaron y fue en ese momento cuando Nicaragua pasó de acusado de dañar el medio ambiente a acusador. En diciembre de 2011 demandó a Costa Rica, argumentando daños significativos provocados al río San Juan por el aporte de parte de los sedimentos que también podían afectar a los humedales protegidos internacionalmente bajo la convención Ramsar.

Muchos asumieron que la dimensión que ambos países le dieron a todos estos eventos se relacionaba con intereses políticos internos. Para ese momento (2011) Nicaragua se aproximaba a elecciones presidenciales y Daniel Ortega pretendía reelegirse, como

efectivamente ocurrió en 2012 . La idea de promover una crisis diplomática podía incentivar los sentimientos nacionalistas que pudieran darle más votos en las elecciones.

El exministro de Ambiente y Energía de Costa Rica, Édgar Gutiérrez aseguró que:

Un presidente costarricense decía que en Costa Rica había tres estaciones: el verano, el invierno y cuando Managua quiere hacernos problemas. Parece que eso es estacional, cuando ellos tienen problemas internos y necesitan distraer la atención nacional, crean un problema con Costa Rica. Lo inventan, porque ¡es claro que lo inventan! Obviamente la gente de Nicaragua se une al sentimiento nacionalista y de esa manera se bajan las tensiones en sus problemas nacionales. Pero eso hay que superarlo. (Gutiérrez, 2017).

La apelación al nacionalismo también fue un fenómeno visible en Costa Rica, donde la presidenta Chinchilla también esperaba bajar el tono de la conflictividad interna gracias a la instrumentalización del conflicto (Malamud & García, 2011, p. 5). Incluso, cuando recibía críticas por el pleito binacional y la construcción de la vía, se refería a los buenos y malos costarricenses; dando a entender que lo malos eran aquellos que se oponían a una carretera que buscaba brindar “seguridad nacional”.

Para Boeglin (2013), la demanda de Nicaragua buscaba acompañar de manera muy sutil la demanda inicial de Costa Rica contra Nicaragua por el dragado de 2010, con la intención de desacreditar ante la CIJ todos los argumentos ambientales esgrimidos por Costa Rica en el caso del dragado.

El objetivo de Nicaragua era que si Costa Rica minimizaba los impactos ambientales de su actuación y la Corte le daba la razón, pudiera recibir el mismo trato en su demanda. De hecho, Nicaragua alegó prácticamente los mismos argumentos: no se hicieron estudios

previos —aunque Costa Rica lo justificó alegando que la carretera estaba dentro de un decreto de emergencia que requiere actuaciones rápidas—, no se informó al otro estado ribereño del alcance de las obras y no se evaluó el posible impacto transfronterizo y la afectación de las obligaciones internacionales en materia ambiental de convenios como el Ramsar.

A pesar de que la demanda de Costa Rica, justificada principalmente en argumentos ambientales, se veía afectada al ser demandada con el mismo tipo de argumentos, el pleito internacional le dio un respiro al gobierno costarricense. Todas las acciones judiciales y de control fiscal que se adelantaban en contra del proyecto de la “trocha fronteriza” se suspendieron como una estrategia para que Nicaragua no tuviera más argumentos con qué atacar ante la CIJ.

Boeglin (2013) comenta que con esta ruta paralela a la frontera con Nicaragua, Costa Rica optó en casi toda su extensión por una solución que únicamente países altamente militarizados, y en situaciones muy particulares, han llevado adelante. Lo interesante en este caso es que Costa Rica carece de Ejército desde finales de la década del cuarenta.

Hoy la carretera es un camino rural poco transitado y que no se concluyó, precisamente por las críticas ambientales que recibió Costa Rica y que podían afectar su imagen internacional de país “verde”. Boeglin (2013) mencionaba que para ese momento no existía claridad sobre quién o quiénes ordenaron su construcción. “Ello, en nuestra modesta opinión, no deja de sorprender profundamente y puede dejar perplejo a cualquier observador” (Boeglin, 2013, p. 41).

Incluso hoy, dos años después de que todo lo relacionado con los caños y la carretera quedara resuelto ante la justicia internacional, aún no se sabe quién dio la orden para que se construyera la “trocha fronteriza”.

La periodista científica y ambiental costarricense, Michelle Soto, asegura que se responsabilizó a los ministros del momento por la construcción de la trocha porque eso trajo, además de los problemas ante la justicia internacional, un aumento en la deforestación. Sin embargo, “no se determinó el autor material porque todos se tiran la pelota. Quedó un camino rural, pero nunca se convirtió en carretera. Lo que se hizo fue paralizar todo y ahora es un caminito que no es muy transitado y la idea es que la vegetación se vaya regenerando sola” (Soto, comunicación telefónica, 22 de julio de 2020).

3.3 El medio ambiente y la seguridad nacional

Si bien la demanda de 2010 de Costa Rica contra Nicaragua tiene una amplia argumentación ambiental, poco se ha analizado sobre el argumento costarricense de violación a su soberanía y el riesgo que representaba la ocupación ilegal militar nicaragüense para un país sin Ejército.

En una entrevista de 2011 con el diario La Nación de Costa Rica³⁵, el exministro de Seguridad, Fernando Berrocal Soto, dijo que “en materia de seguridad nacional y seguridad ciudadana, se cometió el gran error, entre muchos otros, de eliminar la Policía de Fronteras, en el segundo semestre del 2008. Un error estratégico y geopolítico, cuyas consecuencias negativas llegan hasta los hechos de la isla Calero y la ocupación sandinista” (Diario La Nación, 2011). Es necesario precisar que Isla Portillos hace parte de una región más amplia, conocida en Costa Rica como Isla Calero.

El asunto de la soberanía se complicó cuando Nicaragua dijo que no solo la laguna de Portillos o Harbor Head —como también es conocida— estaba bajo su soberanía, sino todo el territorio de humedales que conforman Isla Portillos. Cabe aclarar que nunca antes hubo

³⁵ Ver: <https://www.nacion.com/opinion/foros/la-policia-de-fronteras/I6JDJKIA4FEEXDGID65DS4GB6A/story/>

disputas que pusieran en duda que esta pequeña porción de territorio pertenecía a los costarricenses.

El decreto con que se autorizó la construcción de la “trocha fronteriza” es quizás uno de los documentos donde Costa Rica apela con más fuerza a los conceptos de soberanía y seguridad nacional. En su artículo cuatro y cinco menciona:

IV. Que con la invasión militar y ocupación realizada por Nicaragua en Costa Rica desde el mes de octubre del 2010, tropas nicaragüenses ocupan una parte del territorio de Costa Rica, en clara violación a la soberanía, integridad territorial y dignidad nacional. V. Que lo anterior ha generado una constante violación a los espacios terrestres, aéreos y marítimos de Costa Rica, afectando no sólo la soberanía nacional, sino que también ha generado una grave devastación ambiental al destruirse delicadas zonas de humedales nacionales, debidamente registradas y reconocidas a nivel internacional³⁶.

Pocas veces se analiza al medio ambiente como un asunto de seguridad nacional. En el caso del enfrentamiento entre Costa Rica y Nicaragua se puede profundizar en varios aspectos. El dragado de un canal en Isla Portillos, en la cuenca alta del San Juan buscaba hacer más navegable esta zona. Las embarcaciones pueden transitar gran parte del río, pero el tramo en disputa, cerca de la desembocadura, es poco profundo pues el río Colorado se apropia del 90 % del caudal del San Juan. Esto es crítico para Nicaragua pues las embarcaciones no pueden pasar del río al mar y viceversa.

La economía nicaragüense es una de las más débiles de América Latina y al depender en gran parte de la exportación de materias primas, el San Juan se convierte en una ruta vital

³⁶ Apartado del decreto 36440-MP del 21 de febrero de 2011 donde se declara Estado de emergencia la Situación y el Proceso Desencadenado ante la Violación de la Soberanía Costarricense por parte de Nicaragua. Este decreto fue derogado por el artículo 1 del decreto ejecutivo 40051 del 11 de noviembre de 2016. El decreto puede ser consultado en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=69759&nValor3=83962&strTipM=TC

para el comercio. Además, en caso de que se quiera hacer un nuevo canal interoceánico en Centroamérica —asunto que revive cada cierto tiempo— es indispensable garantizar la navegabilidad del San Juan. Como se puede apreciar, la navegabilidad del río es un asunto de seguridad económica para Nicaragua.

Lo anterior no sería un problema si, quizás, las acciones nicaragüenses no pusieran en riesgo la seguridad económica costarricense. El dragado de un canal representa riesgos no solo para el río sino para los humedales y la vida silvestre en estos ecosistemas. Como buena parte de la economía costarricense se sustenta en el turismo y la conservación, esto supone un enorme riesgo para ese país. Y no solo esto, Costa Rica además recibe ayudas de cooperación internacional por sus actividades de conservación.

(...)los problemas ambientales globales, regionales y locales representan una seria amenaza a la salud y al bienestar de los individuos o a la seguridad económica de las naciones. De acuerdo con esta visión, es del interés común de todos los actores, no solo de los estados, evitar la degradación ambiental por la misma razón que se evita la violencia organizada. Ambas amenazas tienen el potencial de dañar los recursos humanos, materiales y naturales en gran escala. (Ávila Akerberg, 2010, p. 73)

Ahora bien, es importante hablar de soberanía en este caso, pues tanto Costa Rica como Nicaragua manifestaron que las acciones de su contraparte violaron y/o pusieron en riesgo su soberanía.

Ávila Akerberg (2010) menciona que desde el punto de vista realista la problemática ambiental no se considera un tema prioritario para los estados, pues en su perspectiva lo importante es la consecución del poder en términos militares. En otras palabras, tendría sentido considerar al medio ambiente como un asunto de seguridad nacional en cuanto tenga potencial para conducir a conflictos violentos. Para los realistas, los problemas relacionados

con la capa de ozono, los océanos, el calentamiento global, el cambio climático, entre otros, son asuntos relegados a un segundo plano, ya que su solución requiere cooperación y trabajo conjunto entre las naciones. Además, el deterioro del medio ambiente no siempre es inmediato y es difícilmente cuantificable; por lo que es complicado considerarlo prioritario.

Sin embargo, si se trata de un recurso natural compartido, estratégico o de gran valor comercial, y cuyo control proporciona poder o cuya pérdida pone en riesgo la integridad territorial, la soberanía o la integridad institucional, el medio ambiente se convierte entonces en un elemento prioritario. (Ávila Akerberg, 2010, p. 74).

Precisamente, este es el caso del río San Juan y los humedales cercanos a su desembocadura. No obstante, la amenaza de la integridad territorial y la soberanía es dudosa en este enfrentamiento pues, como lo manifestaron muchos expertos, es posible que los eventos hubieran sido sobredimensionados para restarle atención a problemas internos en cada uno de los países.

3.4 Un mapa de Google y la intervención de un tercero

Los pleitos que enfrentaron a Costa Rica con Nicaragua entre 2010 y 2018 están llenos de detalles en los que vale la pena detenerse. Uno de los más llamativos es que el dragado del primer canal en Isla Portillos, en 2010, estuvo en cabeza del polémico político y exguerrillero nicaragüense, Edén Pastora, del antiguo movimiento sandinista.

La situación fue tan tensa que el 18 de noviembre de 2010, el mismo día que se interpuso la demanda por el dragado, Costa Rica emitió orden de arresto contra Pastora por usurpación de bienes de dominio público y violación de varios artículos de la ley forestal costarricense³⁷. En 2013 la Organización Internacional de la Policía Criminal (Interpol)

³⁷ Puede consultarse la nota de prensa: ‘Costa Rica ordena captura de Edén Pastora’, publicada el 18 de noviembre de 2010 en el diario La Prensa de Nicaragua.
<https://www.laprensa.com.ni/2010/11/18/nacionales/43953-costa-rica-ordena-captura-de-edén-pastora>.

emitió orden de captura pero la retiró en 2014, pues consideró que los delitos indicados por Costa Rica habrían sido cometidos en función del cargo de Pastora como delegado del gobierno de Daniel Ortega³⁸.

Aquí nuevamente entra en juego el concepto de seguridad. De acuerdo con Frasson-Quenoz (2014), al referirse a la teoría de la escuela inglesa, la interdependencia que existe en la sociedad internacional crea lazos entre los intereses de los diferentes estados. En temas de seguridad, el resultado de tomar en cuenta esta variable es que todos los Estados están interesados en los asuntos internos de los demás. En este caso, un asunto de Nicaragua interesó a Costa Rica porque se convirtió en una amenaza. Todo eso llevó a una demanda internacional y a la orden de captura de un líder político.

Luego de la sentencia de 2015 en que la CIJ reconoció que Nicaragua violó la soberanía territorial de Costa Rica, este último estado desistió de su petición de captura de Edén Pastora, a pesar de que, en 2014, el ministro de Relaciones Exteriores costarricense Enrique Castillo, dijo que “cuando la CIJ nos brinde la razón y falle a favor nuestro, el país solicitará de nuevo que Pastora sea capturado para que rinda cuentas ante la justicia por los daños ambientales ocasionados”³⁹.

Esto puede ligarse a lo argumentado por Ole Waever (1993) cuando manifestó que dada la percepción que un agente tiene de una situación, un asunto puede volverse de seguridad y que puede ocurrir lo contrario: un objeto o una temática puede ser desligado de los asuntos de seguridad, lo que se conoce como proceso de desecuritización.

³⁸ Puede consultarse la nota de prensa: ‘Interpol retira la orden de captura contra el exguerrillero Edén Pastora’, publicada en el diario El País de España.

https://elpais.com/internacional/2014/01/04/actualidad/1388805507_659451.html.

³⁹ Cita tomada de la nota de prensa: ‘Costa Rica volverá a pedir orden de captura internacional contra Edén Pastora’, publicada en el diario La Nación de Costa Rica. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/costa-rica-volvera-a-pedir-orden-de-captura-internacional-contra-edén-pastora/EO4DXLEHGRF3NGTCCR7ANK4ZB4/story/>

Ligado a todo lo anterior, otro aspecto que llamó la atención entre 2010 y 2011 fue que Nicaragua argumentara que la presencia militar en isla Portillos, para brindarle seguridad a los encargados del dragado, se justificaba en que esta zona era territorio nicaragüense y para ello se valieron de un mapa de Google Earth.

Cuando el gigante tecnológico se dio cuenta de este suceso, corrigió el mapa y argumentó que tuvieron un error en la definición de los límites reales entre ambos países. De hecho, Costa Rica entregó mapas oficiales que mostraban que la zona de isla Portillos les pertenecía y la Corte atribuyó a Costa Rica, en 2015, el territorio en disputa tal y como se indicaba en la cartografía desde el año 1900.

Tanta influencia tuvo el suceso ocurrido con el mapa y el liderazgo de Edén Pastora en las obras de dragado, que durante toda la controversia medios costarricenses y nicaragüenses se refirieron al caño como ‘caño Google’ o ‘caño Pastora’. Aunque Costa Rica nunca le pidió a Google la rectificación del mapa, adjuntó la versión corregida por la empresa tecnológica. “Posiblemente este grave conflicto diplomático entre Costa Rica y Nicaragua sea el primero en la historia causado por un error de los mapas de Google”. (Boeglin, 2013, p. 38).

En toda esta disputa hay otro evento que no puede dejarse de lado. Gran parte de la victoria costarricense, donde la CIJ le ordenó a Nicaragua indemnizarlo, se debió a la ayuda de Colombia. Este último le entregó a Costa Rica imágenes satelitales que mostraron la apertura de dos nuevos caños en 2013, a pesar de que en 2011 la CIJ ordenó el retiro de personal y de trabajos en la zona de Isla Portillos.

Este punto es importante pues Colombia venía de recibir una sentencia de la CIJ en 2012, interpretada dentro del país como negativa, por un pleito limítrofe con Nicaragua. Además, en 2013, Nicaragua interpuso nuevamente dos demandas contra Colombia referentes a la delimitación de la plataforma continental y a las presuntas violaciones de

derechos soberanos y espacios marítimos en el mar Caribe debido al presunto incumplimiento de la sentencia de 2012.

La cooperación entre Colombia y Costa Rica podría justificarse en que ambos tenían un “enemigo” común: Nicaragua. De la misma forma en que Nicaragua demandó a Costa Rica en 2011 por daños ambientales; con la intención de debilitar los argumentos ambientales de la demanda costarricense de 2010, se podría decir que Colombia buscaba sentar un precedente de actuación de mala fe e incumplimiento de las órdenes de la CIJ para debilitar los argumentos nicaraguenses en sus nuevas demandas.

Todo este ajedrez internacional nos puede llevar a analizar los intereses de un estado detrás de la cooperación. Para los realistas, la cooperación no tiene casi ninguna relevancia porque el objetivo de todos los actores es satisfacer su interés definido en términos de poder. Sin embargo, en este caso la cooperación se convirtió en una de las formas en las que dos estados buscaron sus propios intereses. El escenario era perfecto pues tenían un mismo interés: derrotar a Nicaragua ante la CIJ. El debilitamiento de su oponente los beneficiaba a ambos y en caso de que la cooperación no funcionara, los costos de intentarlo no suponían un riesgo para ninguno de los dos.

Yendo más atrás, tampoco se puede perder de vista que en 2010 Costa Rica le pidió a la CIJ intervenir, en calidad de estado no parte, precisamente en el caso sobre la disputa territorial y marítima que Colombia y Nicaragua tenían desde 2001. Aunque la Corte negó la intervención, Costa Rica argumentaba que sus intereses marítimos podrían afectarse en la sentencia.

El presidente Daniel Ortega dijo en ese momento que “Costa Rica ahora saca la cabeza y se dirige a la Corte Internacional haciéndole prácticamente una cama, o tratando de

hacerle una cama a Colombia en el diferendo que tiene Colombia con Nicaragua”⁴⁰. Costa Rica y Nicaragua venían de recibir una sentencia de la CIJ por los derechos de navegabilidad en el río San Juan y faltaba poco para que el primero interpusiera una nueva demanda en 2010.

Todo ese convulsionado escenario internacional se complicó aún más en el momento en que el presidente Ortega acusó a Colombia de liderar una conspiración contra su país junto con Panamá, Costa Rica, Guatemala y México, todas ellas naciones “infestadas por narcotráfico” (Malamud & García, 2011, p. 3).

Lo que insinuaba el presidente Daniel Ortega era que Costa Rica y Colombia tenían un acuerdo de cooperación tácito. La ayuda colombiana con imágenes satelitales en 2013 podría tener dos lecturas: una especie de “pago” por la ayuda costarricense en 2010 y, como ya se dijo, una estrategia para debilitar los argumentos de Nicaragua en las nuevas demandas que interpuso el gobierno de Managua contra Colombia ese mismo año.

3.5 El valor del Convenio Ramsar

Uno de los principales alegatos de Costa Rica en su demanda de 2010 se centraba en la afectación ambiental de la laguna de Portillos y el sistema de humedales circundantes entre ella y el río San Juan.

Varios informes destacaron la existencia de los daños medioambientales. Uno de ellos fue el de la Organización de Estados Americanos (OEA) que intentó mediar en el conflicto antes de que Costa Rica instaurara la demanda. En dicho informe se menciona, además de la afectación de los cuerpos de agua, una creciente deforestación del área.

⁴⁰ Cita tomada de la nota de prensa: ‘Colombia y Nicaragua se enfrentan por intervención de Costa Rica en disputa’, publicada en el diario La Prensa de Nicaragua.
<https://www.laprensa.com.ni/2010/10/15/nacionales/40777-colombia-y-nicaragua-se-enfrentan-por-intervencion-de-costa-rica-en-disputa>

La Fundación Neotrópica, una ONG costarricense, también presentó ante la CIJ los resultados de un trabajo sobre los costos medioambientales de lo que ocurría en el territorio. Sus estimaciones tuvieron en cuenta un análisis de 2011 de la Convención Ramsar que fue realizado a petición de la CIJ cuando dictó medidas preventivas. La Corte aludió al artículo 5 de la Convención que indica que:

Las Partes Contratantes celebrarán consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Convención, especialmente en el caso de un humedal que se extienda por los territorios de más de una Parte Contratante o de un sistema hidrológico compartido por varias de ellas. (Convención sobre los humedales. Ramsar, 1971).

Cabe destacar que la convención entró en vigor en Costa Rica en 1992 y en Nicaragua en 1997. Sin embargo, el papel de este tratado y su peso en el Derecho Internacional, así como el de muchos otros tratados internacionales en materia ambiental, siempre han sido cuestionados. “(...) el valor agregado de invocar la Convención de Ramsar no está del todo claro. Además de las obligaciones habituales de consultar y notificar posibles actividades perjudiciales en un contexto transfronterizo, las obligaciones sustanciales de la Convención se formulan vagamente”. (Sjöstedt, 2013, p. 369).

En otras palabras, como se mencionó en capítulos anteriores, el carácter no vinculante de los tratados internacionales en materia ambiental no obliga jurídicamente a las partes a cumplirlos y más bien se entienden, de cierta forma, como compromisos en los que prima la buena voluntad.

Incluso cuando un tratado ha sido firmado y ratificado sucede frecuentemente que en la práctica resulta poco efectivo, lo cual obedece a que en el derecho internacional los mecanismos de control y de sanción son poco eficaces. Tanto los comités de seguimiento y de control, como los organismos

para-judiciales existentes en cada convención tienen escaso poder (...) además de la debilidad de los instrumentos de gobernanza del derecho internacional ambiental, las dificultades para su cumplimiento se manifiestan principalmente en la fragilidad que muestran los mecanismos de control de la aplicación, las dificultades en materia de responsabilidad internacional y las limitaciones de los mecanismos de resolución de conflictos. (Gafner-Rojas, 2018, p. 160, 165).

De acuerdo con el informe Ramsar de 2011⁴¹, fueron varios los problemas y/o riesgos detectados debido a la actividad de dragado: cambio en la calidad del agua por aumento del caudal de agua dulce sobre el sistema estuarino de la laguna los Portillos; cambio en la calidad del agua por aumento del caudal de agua dulce sobre el humedal insular de Isla Portillos; cambio en la abundancia y distribución de las especies acuáticas en la laguna los Portillos y Humedal insular; cambio en la abundancia y distribución de las especies terrestres en el humedal insular; pérdida de hábitat para especies de aves migratorias y residentes; fragmentación de corredores biológicos naturales, entre otros.

Si el dragado continuaba, la Misión Ramsar de Asesoramiento (MRA) encontró que a corto plazo (entre tres y seis meses) se esperaban cambios en las tasas de los procesos biogeoquímicos y alteración de los bienes y servicios ambientales; a mediano plazo (un año), pérdida parcial o total de la laguna Portillos y, a largo plazo (entre 5 y 10 años) activación de procesos erosivos sobre el humedal.

De igual forma, la MRA recomendó, entre otras cosas, que se requería un gran esfuerzo de cooperación y de colaboración entre los dos países limítrofes; llevar a cabo estudios rigurosos de impacto ambiental para cualquier proyecto o actividad que pueda tener un efecto en la hidrología e hidrodinámica del Sitio Ramsar Caribe Noreste (Isla Portillos,

⁴¹ Ver: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/ram69-costarica_sp_2011.pdf

Costa Rica) así como del Sitio Ramsar Refugio de Vida Silvestre del Río San Juan (Nicaragua). (Misión Ramsar de Asesoramiento # 69, 2011, p. 26).

A pesar de que la CIJ en 2015 ordenó a Nicaragua a indemnizar a Costa Rica por daños ambientales en su territorio, algunos argumentos de la Corte son difíciles de entender. No obstante, se relacionan con las debilidades de los tratados internacionales ambientales que ya se han comentado en este trabajo.

En la sentencia de 2015 se indicó que después de examinar la evidencia en el archivo, incluidos los informes y declaraciones de los expertos presentados por las dos Partes, se concluyó que no se podía prever que el programa de dragado (del caño de 2010, no los de 2013) creara un riesgo de daño transfronterizo significativo, ni al flujo del río Colorado ni al humedal costarricense, por lo que, en ausencia de riesgo de daños transfronterizos significativos, Nicaragua no tenía la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental.

Esta conclusión es contraria, precisamente, a una de las recomendaciones de la Misión Ramsar # 69. A pesar de que la misma Corte ordenó acudir a la Convención Ramsar, invocando su artículo 5, finalmente rechazó la violación de dicho artículo por parte de Nicaragua al determinar que este país no estaba obligado a hacer un estudio de impacto ambiental. En cambio, determinó que en el caso de la “trocha fronteriza” costarricense sí se debió hacer un estudio, a pesar de que Nicaragua no aportó suficientes pruebas sobre el daño ambiental que la carretera causaría sobre el río.

No es claro el criterio con el cual la Corte desestima la evaluación de impacto ambiental en un caso y la recomienda en el otro.

Como lo menciona Sjöstedt (2013), el problema es determinar cómo las decisiones y recomendaciones de los tratados ambientales internacionales, provenientes de misiones de verificación o, incluso, de las llamadas Conferencias de las Partes (COP), órgano rector de

muchos tratados, son aplicables en términos legales. “¿Son leyes blandas o pueden ser vinculantes ante un Tribunal?”. (Sjöstedt, 2013, p. 370).

En la literatura se ha debatido bastante la capacidad de la CIJ para valorar adecuadamente argumentos ambientales. Basta con observar el presente caso, donde la comisión de verificación Ramsar otorga sugerencias provenientes de ciencias como la Ecología y la Hidrología.

El informe Ramsar debería ser suficiente para que la Corte determinara que Nicaragua tenía que haber realizado un estudio de impacto ambiental previo a la obra emprendida. Pero, nuevamente, se divisa el mismo problema del que se ha hablado a lo largo de este trabajo.

(...) la aplicación del derecho internacional ambiental se caracteriza por recurrir con frecuencia a mecanismos y procedimientos demasiado flexibles. En general, los instrumentos relativos a la protección del medio ambiente no suelen establecer un aparato institucional muy desarrollado, ni órganos e instancias dotados de poderes de decisión. (Juste Ruiz, 1999, p. 44).

Servi (1997), ahonda en el tema al plantear que la inexistencia de normas supranacionales y de órganos jurisdiccionales para aplicación de normativa ambiental son la causa de la incapacidad de los estados para hacer frente a los problemas ambientales. Se necesitan tribunales internacionales ambientales.

Las normas de carácter internacional -que luego de cumplir con los procesos de adopción son incorporadas a los derechos positivos internos de los Estados-, constituyen la mayor parte de la legislación ambiental moderna destinada a la protección del medio ambiente, son de carácter gubernamental y no pueden ser reclamadas ante órganos jurisdiccionales supranacionales, porque éstos no existen. En la medida que se constituyan y proliferen sistemas

supranacionales, dejarán de ser ilusorios los derechos y principios ambientales consagrados en los instrumentos internacionales (Servi, 1997, p. 128).

3.6 La cuantificación económica de los daños ambientales

Los servicios que presta la naturaleza son importantes para la subsistencia humana. El agua y el aire, por ejemplo, son vitales e imprescindibles. Sin embargo, uno de los principales obstáculos a los que se ha enfrentado el medio ambiente es que muchos de los servicios que presta no tienen fijado un valor monetario; subestimando su importancia.

La valoración económica es importante por el papel que juega en la toma de decisiones concernientes al aprovechamiento de los servicios ambientales, ya que permite medir y comparar los distintos beneficios de tales servicios y por ende puede servir de instrumento eficaz de facilitación y mejoramiento del uso racional, manejo y gestión de los servicios ambientales (Barbier, et al., 1997).

Esto ha hecho que muchos consideren importante la incorporación de una valoración monetaria que refleje una medida de su valor. No obstante, “el valor económico de bienes y servicios ambientales es un tema polémico y para muchos inapropiado, pues existe una fuerte crítica de carácter ético referente a la propuesta de expresar en términos cuantitativos los valores de estos bienes y servicios”. (Hernández, et al., 2013, p. 32). La asignación de un “precio” a los servicios ambientales es objeto de debate, pero ese tema no será abordado en este trabajo.

Como se ha insistido, Costa Rica acudió a la CIJ en 2010 con una demanda basada, principalmente, en argumentos ambientales y una de sus estrategias fue acudir al Tribunal con un informe técnico sobre la cuantificación económica de los daños ambientales que se habrían ocasionado en el humedal Ramsar en su territorio, como consecuencia de los dragados de tres caños por parte de Nicaragua.

Esta acción no debe pasar desapercibida, pues autores citados a lo largo de este documento han manifestado la gran dificultad que internacionalmente han tenido quienes optan por presentar argumentos de tipo ambiental.

La decisión de Costa Rica de vincular el tema ambiental con una ciencia menos lejana para los jueces, como la economía, dio resultado. La valoración económica presentada por la Fundación Neotrópica, y utilizada por el gobierno costarricense en sus alegatos, influyó en que la CIJ finalmente ordenara una indemnización monetaria.

Se insiste en que este hecho no puede pasar desapercibido porque, vale la pena recordar, Nicaragua también pidió una indemnización por cuenta de la presunta contaminación del río San Juan con la apertura de la “trocha fronteriza” en territorio costarricense. ¿Cuál pudo ser la diferencia? Nicaragua no presentó informes tan detallados como lo hizo el país vecino y, por consiguiente, la Corte estimó que Nicaragua no pudo probar la afectación ambiental.

Bernardo Aguilar, director de la Neotrópica, afirmó que:

Costa Rica para su demanda tomó un perfil muy ambiental para efectos de convencer a la Corte de sus argumentos y al parecer la Corte respondió a esos argumentos otorgándole al país la mayordomía del sitio mientras se resolvía la demanda que, en última instancia, fue resuelta a favor de Costa Rica, reconociendo que lo que ocurría era una amenaza para un humedal de importancia internacional. (Aguilar, comunicación telefónica, 21 de agosto de 2017).

Durante el litigio aparecieron sectores que trataron de restarle importancia a la afectación ambiental en Isla Portillos. La Fundación Neotrópica trabajó en refutar una hipótesis que se replicaba constantemente: “se trata de un pantano sin valor”. El gobierno de Laura Chinchilla y luego el de Luis Guillermo Solís siguieron trabajando con Neotrópica

pues en el pasado esta organización ya había hecho una valoración económica del sector y su línea de trabajo técnica y de incidencia siempre ha sido fuerte en conservación comunitaria de humedales costeros.

De acuerdo con Aguilar (2017), quisieron concientizar a la gente de que los humedales binacionales son comunes pues las fronteras internacionales están llenas de humedales compartidos y los países tienen que aprender a cooperar y a respetar para lograr una conservación efectiva.

En últimas, el gobierno costarricense, con ayuda de la Fundación Neotrópica, logró frenar un proceso de dragado que quería ampliar el flujo de agua en el río San Juan para que la desembocadura se hiciera más amplia, “con efecto de convertir la laguna dulce-salobre de los Portillos en una bahía. Sin embargo, no se puede afirmar esto a un 100 % porque los trabajos fueron detenidos antes de que tuvieran esos efectos”. (Aguilar, 2017).

En medio de la intención costarricense de destacar el valor económico de la zona y de darle precio a los daños causados, también vuelve a sobresalir el concepto de seguridad.

Aguilar (2017) destacó que los humedales tienen una capacidad de fijación de carbono que es hasta cinco veces más alta que lo que fija un bosque no anegado y que esto es muy significativo en términos de cambio climático; un fenómeno que pone en riesgo no solo la economía, sino la vida humana.

Además, los humedales regulan el régimen hídrico, la producción de agua, la contención de los sedimentos, producción del suelo, entre otros. También se destaca en todo el contexto del litigio que Nicaragua taló cuatro hectáreas de bosque que tenían árboles de cerca de 200 años que, además, tienen una función protectora frente a desastres naturales como inundaciones y huracanes. “Reportes técnicos del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica han demostrado que la infraestructura de esa zona sufrió menos

daños con el huracán Otto⁴² que la infraestructura que no estaba rodeada de árboles”.
(Aguilar, 2017).

Por todo lo anterior, Costa Rica pedía una indemnización de 6,7 millones de dólares, de los cuales 2,8 correspondían a los daños ambientales y el restante a las labores de vigilancia del humedal y demás gastos en los que habría incurrido el gobierno durante los años de litigio.

En su sentencia de 2015, la CIJ había dado un plazo de un año para que ambos países acordaran el monto de la indemnización. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo y Costa Rica le pidió a la Corte fijarlo. Finalmente, en febrero de 2018, el Tribunal determinó que Nicaragua debía pagar 378.890 dólares.

⁴² El huracán Otto fue el huracán más destructivo y mortífero que ha golpeado a Costa Rica y Panamá como un huracán categoría 3. Además, desde que se llevan registros, Otto fue el primer huracán en tocar tierra en territorio costarricense.

Capítulo IV

4. El caso Colombia – Nicaragua

Las discrepancias entre Colombia y Nicaragua por los límites marítimos entre ambos países han estado presentes prácticamente desde el mismo momento en que firmaron, en 1928, el tratado Esguerra - Bárcenas que pretendía darle fin al conflicto sobre la soberanía de la costa de Mosquitos y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y todos los demás cayos que hacen parte de él. Dicho conflicto se remontaba, incluso, a la época colonial, cuando al virreinato de Nueva Granada se le dieron derechos sobre amplios espacios marítimos frente a la costa nicaragüense (Iturra, 2018).

En el tratado Esguerra -Bárcenas se establece que:

La República de Colombia reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Nicaragua sobre la costa de Mosquitos comprendida entre el cabo de Gracias a Dios y el río San Juan, y sobre las islas Mangle Grande y Mangle Chico, en el Océano Atlántico (Great Corn Island y Little Corn Island); y la República de Nicaragua reconoce la soberanía y pleno dominio de la República de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte de dicho archipiélago de San Andrés. No se consideran incluidos en este Tratado los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana; el dominio de los cuales está en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América. (Esguerra - Bárcenas, 1928)

A pesar de ciertos periodos de tranquilidad —en gran medida como consecuencia de problemas políticos internos en Nicaragua— el país centroamericano constantemente manifestaba su desacuerdo con el tratado y uno de sus argumentos era que, para esa época, estaban bajo influencia estadounidense.

Finalmente, para la década de 1980, el gobierno nicaragüense reafirmó su postura y elaboró un “Libro Blanco” en el que explicaba los argumentos para reivindicar sus derechos sobre los territorios de costa de Mosquitos y el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. De acuerdo con Iturra (2018) este documento no es otra cosa que una instrucción oficial para el cumplimiento de una política o lineamiento a largo plazo al momento de atender o resolver un problema, o tomar decisiones por parte de funcionarios estatales. Colombia respondió de la misma manera y creó su propio Libro Blanco ese mismo año.

Las inconformidades nicaragüenses continuaron y todos los intentos de negociación con Colombia, entre 1990 y 1998, fracasaron. Esto llevó a que el entonces presidente de Nicaragua, Arnoldo Alemán, descartara la posibilidad de un arreglo directo e hizo pública la intención de someter el pleito ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) (Bedoya, 2014).

2001 fue el año clave. Nicaragua presentó formalmente la demanda contra Colombia y en ella pedía: i) el reconocimiento de su soberanía sobre las islas de Providencia, San Andrés y Santa Catalina y todos los cayos e islas anexas; ii) una sola frontera marítima entre las áreas de plataforma continental y zona económica exclusiva que pertenezcan a Nicaragua y a Colombia de acuerdo con principios equitativos y circunstancias relevantes reconocidas por el derecho internacional general y, iii) el derecho a reservarse la posibilidad de reclamar compensación por “enriquecimiento injusto derivado de la posesión de las islas y compensación por la interferencia a navíos nicaragüenses o autorizados por Nicaragua” (Demanda de la República de Nicaragua, 2001).

Nicaragua argumentó que la orden Real Orden de 1803⁴³ no transfería el archipiélago al Virreinato de la Nueva Granada, sino que era un acto administrativo de defensa de los

⁴³ La Real Orden de 1803 es el título genuino que tiene Colombia sobre el archipiélago de San Andrés. Esta era una de las tantas cédulas reales en las que el rey español concedía un favor o dictaba cierta disposición.

territorios hispánicos en el antiguo régimen, por lo que estos territorios nunca salieron de la capitanía de Guatemala. Según la interpretación nicaragüense, una vez surgidas las repúblicas centroamericanas, tanto la costa de Mosquitos y el archipiélago de San Andrés serían de ellos. Por el contrario, Colombia argumentaba que este documento reconocía la soberanía del virreinato de Nueva Granada y, posteriormente, la soberanía colombiana.

Pero esto no fue lo único. Nicaragua desconoció también la validez del tratado Esguerra - Bárcenas. Desde que crearon su “Libro Blanco” en 1980, el gobierno nicaragüense argumentó que dicho acuerdo internacional iba en contra de la constitución del país y que, además, era nulo pues para el momento de la firma Nicaragua estaba bajo ocupación norteamericana.

Además de la Real Orden de 1803 y el tratado Esguerra Bárcenas, hay otro tratado internacional que es de vital importancia en el pleito entre Colombia y Nicaragua: el Tratado Americano de Solución de Controversias, más conocido como Pacto de Bogotá.

Allí se indica que toda controversia se solucionará ante la CIJ en La Haya, para así evitar un enfrentamiento directo entre los países. Colombia argumentó que, a pesar del Pacto de Bogotá, la Corte no tenía competencia en el caso pues este estaba resuelto en el tratado Esguerra - Bárcenas que, además, era anterior a la entrada en vigencia del Pacto de Bogotá (1948). Adicional a esto, Colombia recordó que Nicaragua se había vinculado al Pacto pero con reservas.

4.1 La sentencia del 19 de noviembre de 2012

Este fue un día de contrastes. Mientras que en Nicaragua se asumió la decisión de la CIJ como una victoria, en Colombia se hablaba de una derrota. En 2007 la Corte ya había determinado que el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina pertenecía a

Colombia, tal como estaba escrito en el Tratado Esguerra - Bárcenas. Sin embargo, se estableció que el meridiano 82⁴⁴ no era el límite marítimo entre ambos países.

“Encuentra admisible la pretensión de la República de Nicaragua contenida en su conclusión final I (3) solicitando a la Corte juzgar y declarar que “la forma de delimitación apropiada, dentro del marco geográfico y jurídico constituido por las costas continentales de Nicaragua y Colombia es una frontera de plataforma continental dividiendo en partes iguales las titularidades superpuestas sobre plataforma continental de ambas partes.” (Corte Internacional de Justicia de la Haya, 2012, p. 44).

De acuerdo con Flórez (2013) la CIJ decidió fijar los límites marítimos partiendo el archipiélago en dos, de esta manera, los cayos que están más al norte (Quitassueño y Serrana) quedaron como enclaves en aguas nicaragüenses, que solo proyectan 12 millas náuticas a su alrededor, las cuales se consideran aguas colombianas. Esta decisión confirmó la soberanía territorial colombiana pero se perdieron espacios marítimos y, con ellos, los derechos de explotación económica de los recursos que albergan. Esta decisión le quitó a Colombia 75.000 kilómetros cuadrados de mar en el Caribe e implica que Colombia ya no tiene frontera con Costa Rica y Honduras.

Las preocupaciones no tardaron en aparecer en Colombia. Los habitantes del archipiélago dijeron que quedaron en riesgo después del fallo pues se redujo sustancialmente el mar en el que pueden pescar. La incertidumbre se apoderó de más de 1000 pescadores artesanales y las dudas rondaron lo que pasaría con las exportaciones de langosta y más de 800 empleos que generaba una pesquería industrial.

⁴⁴ El origen de esta línea imaginaria se remonta al Acta de Canje del Tratado Esguerra - Bárcenas de 1928, donde se indica que el archipiélago de San Andrés y Providencia no se extiende al occidente del meridiano 82°. No obstante, diversos expertos han manifestado que dicho límite no quedó expreso en el tratado sino en el acta de Canje de 1930 y no estaba expreso como límite marítimo.

El expresidente Álvaro Uribe viajó hasta San Andrés para pedir, junto a los isleños, que no se acatara el fallo de la Corte. El gobierno de esa época también dejó ver su inconformismo. El entonces presidente Juan Manuel Santos dijo que la Corte había cometido errores graves y aseguró que había incurrido en “omisiones, errores, excesos e inconsistencias”. Roy Barreras, presidente del Senado en 2012, dijo que el Congreso no aprobaría ningún tratado que modificara los límites. Y la canciller María Ángela Holguín aseguró: “esto no se va a quedar así”. (Semana, 2012).

Mientras todo esto ocurría, el presidente nicaragüense Daniel Ortega trató de dar un parte de tranquilidad al asegurar que los sanandresanos podrían desplazarse sin problemas por las aguas nicaragüenses. Esto fue interpretado por expertos internacionalistas como una jugada diplomática y jurídica inteligente.

Pero no todo sería tan sencillo. ¿Qué más estaba en juego en este pleito y qué implica para Colombia y Nicaragua este cambio en los límites marítimos?

4.2 ¿Se acata, pero no se aplica?

Para el gobierno colombiano, la pérdida de mar en la sentencia del 19 de noviembre de 2012 era un golpe fuerte a su popularidad y a la capacidad de garantizar la soberanía sobre el territorio nacional.

Era mucho lo que estaba en juego en ese momento a nivel interno en Colombia. Dentro de poco tiempo el entonces presidente Juan Manuel Santos daría a conocer que, después de unos diálogos secretos con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se pasaría a una fase “pública” donde el país podría tener un mayor conocimiento —sin que fuera total— sobre cómo avanzaban las negociaciones. De su postura frente a la sentencia de noviembre de 2012 dependería también, en gran medida, sus posibilidades reales de reelegirse en 2014.

Expertos abogados le recomendaron a Santos acatar el fallo. Pero si lo hacía sería un descalabro político. Algunas encuestas mostraban que más del 80 % de los colombianos no estaban de acuerdo con la decisión que tomó la CIJ. Fue en ese momento cuando dio a conocer que Colombia acataría el fallo pero que “por ahora” no era aplicable. “El fallo no es aplicable. No es y no será aplicable mientras no se celebre un tratado que defienda los derechos de los colombianos”, fue lo que dijo públicamente.

Era sin duda una estrategia de confusión que se prestaba a interpretaciones ambiguas. La revista *Semana* lo resumió de la siguiente manera:

Eso quiere decir que por ahora no se aplica porque el país no está preparado, pero que se va a aplicar cuando lo esté. ¿Cuándo? Eso no se sabe. Pueden pasar muchos años. Sin duda es una jugada muy hábil del gobierno: a los críticos los dejó con pocos argumentos para atacarlo y a los que exigían sangre en la arena también les dio gusto. Otro tanto ocurre con la comunidad internacional: Colombia no está diciendo que no va cumplir, sino que tiene que hacer ajustes internos y llegar a un acuerdo sobre algunos puntos con Nicaragua (*Semana*, 2013).

Sin embargo, académicos de diversos centros de estudios colombianos empezaron a analizar esta estrategia y llegaron a la conclusión que, sin importar cómo lo dijera, lo cierto es que Colombia estaba evadiendo el cumplimiento de la sentencia y que eso era inaceptable, considerando la histórica buena imagen del país a nivel internacional.

Barreto (2013) se preguntó cuál sería el panorama internacional tras la sentencia, más allá de los análisis jurídicos y políticos. Una de sus principales afirmaciones es que los fallos dictados por la CIJ son inapelables y de única y última instancia, es decir, no existe un recurso desde el punto de vista procesal que permita suspender la sentencia. Además, asegura que este debía ser cumplido sin dilaciones.

Una vez dictado el fallo las consecuencias son claras: i) los Estados parte en el litigio se obligan a aceptar la sentencia, ii) la sentencia es inapelable y de última instancia, iii) no existen recursos frente al mismo (salvo la posibilidad de la interpretación), y iv) el incumplimiento del fallo acarrea consecuencias jurídicas y políticas a la parte que desacata o dilata su ejecutoria (Barreto, 2013).

En pocas palabras, apelar al punto (iii) significa que se solicita una revisión para pedir una aclaración sobre los aspectos que no están claros y que requieren un mayor desarrollo. Sin embargo, eso no produce ninguna modificación a lo ya decidido por la CIJ.

Con todo, lo cierto es que el 27 de noviembre de 2012 Colombia decidió retirarse del Pacto de Bogotá y de esta manera declarar, ante nuevas demandas, que la CIJ ya no tenía competencia. “Además de ser una evidente actuación de mal perdedor, el gobierno colombiano declaró que su denuncia producía efectos “inmediatos” y no como lo establecía el mismo Pacto de Bogotá, es decir, un año después del día que se denuncia el pacto” (Osorio, 2016).

Como consecuencia de esto, y casi un año después (9 de septiembre de 2013), la postura del gobierno colombiano era muy diferente. En una alocución, Juan Manuel Santos dijo que el fallo de 2012 no era aplicable ya que, según la Constitución Política de 1991, las fronteras solo pueden cambiar sus límites con la ratificación de un tratado bilateral en el Congreso de la República.

Nicaragua regresó a La Haya con nuevas demandas el 16 de septiembre de 2013 y el 26 de noviembre de 2013 —tan solo un día antes de que se cumpliera el año en que la CIJ perdía competencia, según el Pacto de Bogotá—. En la primera demanda, Nicaragua reclamó una plataforma continental extendida, que puede llegar hasta las 450 millas náuticas, es decir, 250 millas más que las reconocidas en noviembre de 2012 y, en la segunda, exigió que Colombia cumpliera con la sentencia de 2012.

El 17 de marzo de 2016 la CIJ se declaró competente en ambas demandas y un día después el presidente Juan Manuel Santos aseguró que el país no seguirá compareciendo ante la CIJ para tratar el litigio marítimo con Nicaragua. Santos dijo que “los temas bilaterales entre Nicaragua y Colombia no van a seguir sujetos a la decisión de un tercero y deberán abordarse mediante negociaciones directas entre las partes, de conformidad con el derecho internacional”.

A pesar de estas declaraciones, Colombia continuó en el proceso. De hecho, en un comunicado de prensa de la Cancillería colombiana en febrero de 2019, se resumen las actuaciones del país en el caso de la demanda por una plataforma continental extendida. El 28 de septiembre de 2017 Colombia presentó su contramemoria, luego de que Nicaragua hubiera presentado su memoria un año antes, y el 11 de febrero de 2019 presentó la réplica a la réplica presentada por Nicaragua el 9 de julio de 2018⁴⁵. Todavía se esperan las fechas para la etapa oral.

Desde 2012 hasta hoy se puede apreciar un continuo ir y venir de Colombia en sus decisiones internacionales. La pertenencia del país a un tratado internacional como el Pacto de Bogotá mostraba una actitud de cooperación que podía asociarse a un liberalismo institucional donde se le reconocía a la CIJ su papel como creador de normas —en este caso capaz de dirimir un conflicto y cambiar límites— que modifican el comportamiento de los estados y la naturaleza de la anarquía. De hecho, el Pacto de Bogotá que surgió en un mundo recién salido de la Segunda Guerra Mundial, que había visto los efectos catastróficos de los conflictos, llevó a plantear el papel de juez en una organización a la que todos los estados pudieran considerar como imparcial y que pudiera evitar que los conflictos escalaran a una posible guerra.

⁴⁵ La memoria es el documento en que la parte demandante presenta sus argumentos. La contramemoria es la respuesta del demandado a cada uno de los argumentos. En la réplica, el demandante responde a las observaciones de la contramemoria o agrega nuevos argumentos y en la réplica se responden a los alegatos de la réplica y se puede continuar la exposición de argumentos.

Sin embargo, la actitud de Colombia después de una sentencia que consideró como negativa a sus intereses mostró lo verdaderamente vulnerable que son este tipo de acuerdos cuando están en juego los intereses nacionales, la seguridad y el poder. En este caso podría decirse que tiene razón el realismo cuando se indica que “la cooperación no tiene casi ninguna relevancia, porque el objetivo de todos los actores es satisfacer su interés definido en términos de poder” (Frasson - Quenoz, 2014, p. 162).

Aceptar la pérdida de territorio marítimo puede ser interpretado como una pérdida de poder, más cuando Colombia durante muchos años consolidó una carrera expansionista en el Caribe que se evidencia en los tratados que ha firmado con países como Jamaica⁴⁶ y Honduras⁴⁷ que permiten que tenga vastas áreas de mar en una zona donde hay muchos países. Basta con ver en un mapa los alcances de Colombia en el Caribe para notar la gran diferencia que hay frente a la soberanía marítima de otros países de Centroamérica y el Caribe.

Permanecer en el Pacto de Bogotá sería abrir las puertas a que otros países reclamen y que Colombia pierda la posición privilegiada de poder que tiene en la región en cuanto a soberanía marítima.

4.3 Las consecuencias del fallo de la CIJ

El asunto de los límites marítimos es un asunto que ha preocupado a los estados incluso desde inicios del siglo XX, cuando los países europeos con acceso al mar se preocupaban por la cercanía a sus costas de las embarcaciones de los países que participaban de la guerra. Pero fue después de la Segunda Guerra Mundial cuando se empezó a hablar

⁴⁶ En 1993 se firmó el Tratado Sanín-Robertson con Jamaica. El tratado fue ratificado por Colombia mediante la Ley 90 del 10 de diciembre de 1993 y se canjearon los instrumentos de ratificación el 14 de marzo de 1994 en la ciudad de Bogotá. Este instrumento está vigente para ambos Estados desde el 14 de marzo de 1994. Posteriormente Colombia expidió, el 10 de septiembre de 2013, el Decreto que regula la Zona Contigua Integral.

⁴⁷ En 1986 se firmó el Tratado Ramírez -López con la República de Honduras. Aprobado mediante ley 539 de 1999 y vigente para ambos Estados desde el 20 de diciembre de 1999.

insistentemente del régimen del mar y de cómo los estados podían protegerse, sin que eso afectara el comercio internacional.

Chile, Perú y Ecuador fueron pioneros en ese tema en América Latina y en 1952, con la Declaración de Santiago⁴⁸, buscaron la protección de sus recursos marítimos y pesqueros. Este fue el preámbulo para la creación de la Comisión Permanente del Pacífico Sur (CPPS)⁴⁹, donde se desarrolló el concepto de las 200 millas de Zona Económica Exclusiva que, de acuerdo con Orrego (1972), implica que el estado ribereño salvaguarda los intereses económicos y naturales para su población en lo que respecta a la plataforma submarina y fondos oceánicos.

Lo anterior generó agitación en el escenario internacional, las potencias trataron de evitar la consolidación de la CPPS para mantener la pesca ya que “es evidente la conexión de la extensión del poder del Estado sobre el mar – no importa de cuáles zonas marítimas se trate– con el concepto y la ideología de la soberanía” (Treves, 2012, p. 29).

De acuerdo con Iturra (2018), los Estados le dan prácticamente la misma importancia a los límites marítimos y a los límites terrestres del territorio, proyectando su poder en este, ya que encierra valiosas riquezas desde el ámbito de los recursos naturales, protección ambiental, rutas de navegación y de comercio. Uno de los puntos más valorados desde la visión marina son las comunicaciones, donde el mar se transforma en una vía para trasladar productos, otorgándole ventajas a los estados.

El litigio entre Nicaragua y Colombia no solo afectaba los intereses de estos dos países sino a algunos de sus vecinos, a tal punto que el 25 de febrero de 2010 Costa Rica y

⁴⁸La declaración de Santiago se prestó para múltiples interpretaciones durante el pleito entre Perú y Chile ante la CIJ por establecer sus límites marítimos. Este documento buscaba, principalmente, la protección de la fauna y flora marina y la protección de los derechos pesqueros de Ecuador, Perú y Chile frente a embarcaciones extranjeras que estarían incursionando en sus territorios. Chile argumentaba que los límites estaban claros en la declaración de Santiago mientras que Perú justificaba la intervención de la CIJ porque ese era un asunto pendiente.

⁴⁹ Organismo intergubernamental, creado por acuerdo entre Chile, Ecuador y Perú, al que se adhirió posteriormente Colombia en 1979.

Honduras apelaron al artículo 81 del Estatuto de la CIJ⁵⁰ y solicitaron permiso para intervenir debido a que compartían fronteras y tratados de delimitación con los países enfrentados.

Costa Rica, como se vio en el capítulo anterior, tiene una larga lista de conflictos con Nicaragua y una relación de “alianza” con Colombia. De hecho, para el 2010 había varias demandas en la CIJ que involucraban a Costa Rica y Nicaragua, por lo que este último país cuestionó duramente el deseo de intervención costarricense.

Pero no solo esto, finalmente, con la sentencia del 19 de noviembre de 2012, se afectaron los intereses de la gran potencia de América: Estados Unidos. Y es que el país norteamericano ha tenido un papel determinante en todo este conflicto. Por un lado, para el momento de la firma del tratado Esguerra - Bárcenas, Nicaragua se mantenía bajo influencia estadounidense y desde Washington se querían mejorar las relaciones con Colombia, las cuales se habían deteriorado enormemente luego de la separación de Panamá en 1903.

Pero todavía faltaba tiempo para que las diferencias entre Estados Unidos y Colombia, por la pérdida de Panamá, fueran superadas. De hecho, el tratado dejó claro que “no se consideran incluidos en este Tratado los cayos Roncador, Quitasueño y Serrana; el dominio de los cuales está en litigio entre Colombia y los Estados Unidos de América” (Esguerra - Bárcenas, 1928). Este pequeño fragmento generó lo que Colombia consideró como una “enorme pérdida”, puesto que el país perdió gran parte del mar que tenía en el Caribe, justamente en la zona donde se ubican estos cayos. La CIJ dejó enclavados a

⁵⁰ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (Artículo 81): 1. Una petición de permiso para intervenir fundada en el Artículo 62 del Estatuto firmada en la forma prevista en el párrafo 3 del Artículo 38 de este Reglamento, deberá ser depositada lo más pronto posible antes del cierre del procedimiento escrito. Sin embargo, en circunstancias excepcionales, la Corte podrá admitir una petición presentada ulteriormente. 2. La petición indicará el nombre del agente. Deberá precisar el asunto a que se refiere e indicar : a) el interés de orden jurídico que, según el Estado que solicita intervenir, pudiera ser afectado por la decisión en el asunto ; b) el objeto preciso de la intervención ; c) toda base de competencia que, según el Estado que solicita intervenir, existiría entre él y las partes en el asunto. 3. La petición contendrá la lista de los documentos en apoyo, los cuales deberán acompañarse.

Quitassueño y Serrana en vastas aguas nicaragüenses, reconociendo a Colombia solo una pequeña porción de mar alrededor de ellos.

La Corte consideró que el tema de los cayos no estaba aclarado, a pesar de que en 1972, 44 años después del Esguerra - Bárcenas, Colombia y Estados Unidos firmaron el tratado Vásquez - Saccio donde este último país renunció a toda pretensión de soberanía sobre Quitassueño, Roncador y Serrana; estableciendo la libre navegación y pesca de ambos Estados en esas aguas. La sentencia de 2012 generó incertidumbre sobre la navegación y la pesca estadounidense en esta parte del Caribe.

De nada sirvió que Colombia argumentara, durante todo el litigio, que el artículo 5 del tratado Vásquez - Saccio impedía hacer modificaciones a los límites marítimos colombianos en esta zona sin contar con la aprobación de Estados Unidos: “Cada Gobierno acuerda que no celebrará, salvo acuerdo con el otro Gobierno, ningún acuerdo con un Estado que no sea parte en el presente Tratado, por medio del cual se verían afectados los derechos garantizados a los nacionales y buques de la otra parte en virtud del presente Tratado” (Vásquez - Saccio, 1972).

Mientras que en Esguerra - Bárcenas se trató de dejar claro los territorios que pertenecían a cada país y los límites soberanos —a pesar de las diversas interpretaciones y comentarios que tanto Nicaragua como Colombia le han dado a este documento—, en el Vásquez - Saccio no deja de llamar la atención cómo Estados Unidos acepta la soberanía de Colombia en este territorio, pero se asegura el aprovechamiento de recursos naturales, así como el transporte y la comunicación marítima en esta zona. Sin duda, es una manifestación del poder estadounidense sobre América Latina y el Caribe.

El poder se manifiesta en la capacidad de un agente de lograr que otro haga algo que, de lo contrario, no hubiera hecho (Dahl, 1957, pp. 202-203). Es claro que Estados Unidos tuvo ese poder sobre Colombia. Valdría la pena preguntarse: ¿se hubiera tenido ese mismo

resultado si la negociación de un tratado como ese se hubiera dado con un país diferente a Estados Unidos?

Pero el tratado Vásquez - Saccio no sería el único interés estadounidense cuestionado con la decisión de la CIJ del 19 de noviembre de 2012. En la actualidad, Estados Unidos continúa con una fuerte alianza de cooperación con Colombia en términos militares y de lucha contra el tráfico de drogas.

De acuerdo con Abello (2009), los mayores problemas radican en encargarse de la seguridad si esta zona cambiaba de dueño —como efectivamente ocurrió— por medio de una nueva delimitación fronteriza, ya que de esto podrían aprovecharse los grupos transnacionales del crimen organizado para utilizar los espacios “vacíos” de vigilancia de los estados, para obtener ganancias, en especial considerando los caminos de la droga hacia México.

El balance de poder en el Caribe, que en este caso no significa que esté repartido en partes iguales entre los estados sino que presenta una distribución conveniente a los intereses de Estados Unidos, se vio perturbado. Ahora, una gran parte del mar Caribe pasó a estar en manos de Nicaragua, un país que actualmente no es aliado de Estados Unidos y que, por el contrario, tiene estrechas relaciones con un estado opositor como Venezuela, e intereses comerciales con una potencia como China. “Aquí, las grandes potencias juegan un papel de primera importancia, tanto en la implementación como en el mantenimiento del equilibrio. Al mismo tiempo, son las grandes potencias las que sacan el mayor provecho y asumen los mayores costos del mantenimiento del balance tal como existe (lo que se llama el *statu quo*)” (Frasson-Quenoz, 2014, p. 82).

Las consecuencias del fallo de la CIJ van más allá de las afectaciones a los intereses de terceros Estados o la pérdida de soberanía y territorio marítimo. También hay un impacto económico pues se pierden enormes recursos pesqueros en la zona en disputa, donde hay gran cantidad de nutrientes y vida marina. Colombia solía detener constantemente embarcaciones

centroamericanas y de islas del Caribe que pescaban ilegalmente en sus aguas. Esta fue una de las razones para la creación de la Reserva de la Biosfera Seaflower en el año 2000, de la cual se hablará con detalle en otro apartado de este capítulo.

A pesar de la protección ambiental de esta zona del Caribe, las actividades de aprovechamiento ilícito de recursos marinos han continuado. De hecho, en octubre de 2020 Coralina, la autoridad ambiental del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, reportó el decomiso de 6.725 kilogramos de varias especies de pez loro, que se encuentran en los libros rojos de especies amenazadas en Colombia. Además, decomisaron dos toneladas de otros peces de los cuales se permite su pesca pero fueron sacados del mar ilegalmente.

Todos estos recursos marinos estaban a bordo de dos embarcaciones de Jamaica en la isla Serrana. Según dijo Coralina, hay “restricciones para la captura y comercialización de los peces loro y otros peces herbívoros y omnívoros, tendientes a la conservación del ecosistema coralino y así como de las playas del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” (Coralina, 2020).

Pero las intenciones por obtener provecho del mar, a pesar de la protección que brinda una reserva de biosfera, también han estado presentes en Colombia. Iturra (2018) menciona principalmente la búsqueda de gas natural en el océano. Por ejemplo, en 2010 la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) le otorgó a la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y a las compañías Repsol (de España) y YPF (de Argentina), licencia para explorar y explotar dos áreas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, donde se cree puede haber gas: en el banco Quitasueño (cayo 1, con 944 mil hectáreas) y en Providencia (cayo 5, con alrededor de un millón de hectáreas). (Un Periódico, 2010).

Dichas intenciones continuaron hasta el 2017 —después de que Colombia perdió mar en el litigio con Nicaragua en 2012— cuando el Consejo de Estado emitió un fallo que

prohibía la explotación de hidrocarburos en la Reserva de la Biósfera Seaflower. Sin embargo, la prensa sanandresana mostraba su preocupación pues esto no significaba el fin del problema. Aunque Nicaragua ha expresado que no tiene interés en explorar petróleo y gas en la reserva, no hay certeza de los impactos que causarían las actividades en zonas cercanas.

Lo cierto es que hay hidrocarburos y gas en todo el área del archipiélago y a su alrededor. El interés de Nicaragua de reclamar una plataforma continental extendida más allá de las 200 millas cedidas por la Corte en La Haya en el fallo del 2012 huele precisamente a petróleo y gas [...] Por eso el problema mayor no es tanto Colombia (que tiene otros sitios de donde sacar hidrocarburos), sino Nicaragua que anda muy ocupada otorgando permisos de exploración en zonas adquiridas tras el fallo del 2012, donde los estudios sísmicos indican enormes yacimientos. (El Isleño, 2017).

4.4. La Reserva de la Biósfera Seaflower: un argumento olvidado

La sentencia saca de las aguas colombianas más del 54 por ciento del área de la Reserva de la Biosfera Seaflower y del área marina protegida, título otorgado por la Unesco en 2000, a casi 350.000 kilómetros cuadrados de territorio marítimo colombiano, que ahora compartirá con Nicaragua. Allí se encuentra el tercer arrecife de coral más grande del mundo y concentra cientos de especies de peces y corales, entre otras muchas riquezas biológicas. (Pérez, 2013).

Con una extensión total de 349.800 km², Seaflower es el hábitat de más de 400 especies de peces, corales duros y blandos, medusas, moluscos, crustáceos, reptiles y aves. Esto sin contar que, según datos del Ministerio de Ambiente de Colombia en 2012, tan sólo el 10% de estos ecosistemas había sido estudiado, por lo que la ausencia de información podría opacar la magnitud de la riqueza submarina.

En ese momento, Opal Zapata, directora de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago (Coralina), manifestó su inconformidad con el fallo de La Haya frente a los propósitos de Nicaragua, argumentando que no se conocen en detalle y teniendo en cuenta que el reconocimiento internacional de la Unesco de la Reserva SeaFlower no tiene el poder para ponerle freno a las iniciativas de desarrollo que las naciones lleven a cabo en las áreas de reserva (El Espectador, 2012).

Al analizar esta última afirmación se puede notar que, la CIJ en su decisión dejó abierto un problema. Al parecer, se ignoró el compromiso ambiental que Colombia había adquirido ante una organización internacional como la UNESCO en el año 2000 —un año antes de la primera demanda de Nicaragua contra Colombia— con la creación de la Reserva pues al cambiar los límites marítimos dejó parte del cuidado de Seaflower a un nuevo país, que no tenía nada que ver en el objetivo de conservación ambiental con que se declaró la zona.

Y no solo esto. Con su decisión, la CIJ puso a negociar nuevamente —si es que este asunto es más importante que su pleito inicial— a dos países que, precisamente por no ponerse de acuerdo, tuvieron que recurrir a ella y que, de hecho, aún no han podido resolver todas sus discrepancias históricas.

En 2013, un delegado de la UNESCO aseguró que era "insólito" que el espacio de reserva marítima hubiera sido separado políticamente entre dos estados y afirmó que el espacio debe ser administrado por los dos países, cada cual en su parte correspondiente (El Nuevo Diario, 2013).

Nicaragua manifestó públicamente ante la UNESCO su disposición de administrar y proteger la parte de la reserva que quedó bajo su poder. Sin embargo, hasta el momento no ha habido ningún acuerdo en ese sentido, a pesar de que la misma organización internacional está impulsando la creación de reservas de biosfera transfronterizas.

En 2018, investigadores de la Universidad Nacional de Colombia publicaron el artículo *Posibilidades de manejo conjunto de la reserva de biósfera Seaflower en la frontera marítima colombo-nicaragüense*. En él, se sugiere que entidades ambientales como Coralina en Colombia y Marena en Nicaragua consoliden un acuerdo de cooperación, como instituciones a cargo del manejo de la Reserva, en el que se incluya una comisión de pesca en la Reserva, donde se hagan partícipes las poblaciones raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los creoles de la Región del Atlántico tanto Norte como Sur en Nicaragua. Además, los estados tendrían que tener un papel de acompañamiento, brindando el apoyo económico, “coercitivo (cuando se requiera) y de coordinación de acciones cuando las partes necesiten una intervención” (Chacón, Mantilla & Romero, 2018, p. 65).

Chacón, Mantilla & Romero (2018) también sugieren que los estados sean gestores del reconocimiento de Seaflower como una reserva transfronteriza ante la UNESCO y que el marco jurídico nacional sirva como soporte para consolidar tratados binacionales que garanticen la resolución de conflictos vinculados al manejo de la reserva.

Sin embargo, es difícil pensar en que Nicaragua y Colombia lleguen a un nuevo tratado cuando, según Nicaragua, Colombia no ha acatado el fallo de 2012 y actualmente Nicaragua tiene dos demandas en curso contra Colombia. Han pasado ocho años desde la sentencia que modificó los límites marítimos y ninguno de los dos países ha dado su brazo a torcer.

Pensar en un nuevo tratado es algo que parece muy lejano, sobre todo si se tiene en cuenta que, en su intención de no reconocer el fallo de 2012, Colombia se retiró de uno muy antiguo: el Pacto de Bogotá.

Por otro lado, como ya se ha dicho en este trabajo, el Derecho Ambiental Internacional continúa presentando debilidad institucional y fragilidad con respecto a sus

mecanismos de aplicación y control. Esto último obedece a que, en general, los mecanismos de control de la aplicación de los tratados internacionales relacionados con el medio ambiente descansan principalmente en los propios estados, a los que les cuesta mucho someterse a instancias internacionales de fiscalización en ese ámbito (Gafner-Rojas, 2018, p. 371).

A pesar de la declaración pública nicaragüense en la que manifestó estar interesado en la protección de la Reserva Seaflower, también hay que recordar sus continuas declaraciones donde expone sus deseos de explorar y explotar recursos naturales en sus mares.

Nicaragua lleva años en búsqueda de petróleo y gas como forma de impulsar su desarrollo:

El interés de Nicaragua de reclamar una plataforma continental extendida más allá de las 200 millas cedidas por la Corte en La Haya en el fallo del 2012 huele precisamente a petróleo y gas. Nicaragua pide el lecho marino y submarino pero no las aguas arriba y ya dijo que esas son de Colombia, lo cual conectará nuestras aguas con las de las playas de Cartagena. Nicaragua no quiere los atunes y camarones en el agua, sino el oro negro que hay por debajo (El Isleño, 2017).

Luego del fallo de 2012, Nicaragua ha estado otorgando permisos de exploración en zonas adquiridas con los nuevos límites marítimos, e incluso perforó un gran pozo llamado Paraíso - 1 a pocos kilómetros de la isla de San Andrés, aunque no arrojó buenos resultados. A pesar de esto, el gobierno de Managua parece insistir en explorar en los bloques Tyra, Isabel y Perlas.

Aunque insiste en que no explorará dentro de la Reserva Seaflower, esta zona protegida y el archipiélago de San Andrés podrían verse expuestos a posibles riesgos de derrames petroleros; en caso de que se descubra crudo en esta región.

Con todo, como se mencionó en otro apartado de este capítulo, Colombia no siempre ha estado alejada de buscar petróleo y gas en el mar. Desde 2010 y hasta 2017 hubo preocupación por un proyecto de exploración petrolera y de gas por parte de una coalición de grandes empresas que estaban interesadas en Seaflower, en el Caribe occidental colombiano.

Pese a que se trataba de un proyecto antiguo y que el gobierno conocía, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia impidió, mediante una carta en el año 2011, que se reforzara la protección de este territorio.

Para ese entonces se estaba buscando que la totalidad del archipiélago entrara a hacer parte de la lista de Patrimonio Natural de la Humanidad, sin embargo, esto se consideró como “no pertinente” por parte del gobierno colombiano y se pidió “no avanzar en la presentación de esta candidatura”, como decía la carta firmada por Patti Londoño Jaramillo, vicedecano de esa época (Contagio Radio, 2016).

Lo extraño es que el gobierno colombiano, en 2007, fue quien solicitó la inclusión de Seaflower en la Lista de Patrimonio Natural de la Humanidad y, contradictoriamente, en 2010 declinó la solicitud. Este hecho solo se conoció en 2013 —después de perder una gran extensión de mar ante Nicaragua en 2012— y causó polémica en el país entre quienes han creído que Colombia pudo presentar más argumentos de tipo ambiental ante la CIJ.

La Cancillería colombiana emitió un comunicado de prensa justificando esa actuación. Allí manifestó que teniendo en cuenta que en el año 2010 se mantenía el litigio entre Nicaragua y Colombia ante la Corte Internacional de Justicia, y que en el fallo del 2007 la Corte había decidido que el meridiano 82 no era el límite marítimo, se consideró que, en ese momento, no era conveniente avanzar en la presentación de la candidatura (Cancillería, 2013).

Según dice, dicha consideración se planteó luego de que las entidades encargadas del tema retomaron su revisión, y de que realizaran las consultas pertinentes con el Agente del

Caso ante La Haya. También asegura la Cancillería que tuvieron en cuenta opiniones de expertos según los cuales, uno de los requerimientos de la UNESCO para incluir un lugar de este tipo como Patrimonio Natural de la Humanidad consiste en acabar las actividades de pesca en el área establecida para la postulación.

A pesar de esto, habría elementos que mostrarían que Colombia sí desestimó los argumentos ambientales a la hora de defenderse ante la CIJ. Aunque las partes argumentaron la cuestión relativa al acceso equitativo a los recursos naturales, ninguna presentó elementos que certificaran la existencia de circunstancias particulares que debieran ser consideradas como pertinentes (Hurtado, 2015, p. 138).

De acuerdo con Hurtado (2015) Colombia nunca mencionó en su defensa a la Reserva de Biosfera Seaflower, ni la importancia que tienen los recursos naturales de esta área marina para el desarrollo social, económico y ambiental de la población del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

La CIJ estableció nuevos límites, pero eso no altera la forma como debe comprenderse técnicamente a la Reserva Seaflower. En otras palabras, la reserva no puede ajustarse a los límites y es imposible aceptar que, a partir del momento de la decisión de la Corte, cada país maneja como quiere este patrimonio marino. En términos ecológicos, esta zona debe ser vista como un todo y no por partes.

Seaflower es una de las tantas demostraciones de que el ambiente es supranacional y eso impone grandes retos que, por ahora, debido a las discrepancias que persisten entre los estados involucrados en este conflicto, impiden el bien común y una cooperación fluida para garantizar la conservación y el bienestar de esta zona natural, que a su vez ofrece beneficios ecosistémicos valiosos no solo para Nicaragua y Colombia sino para la región Caribe y el mundo.

De manera clara lo expresó el capitán Francisco Arias, director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés (Invemar) en entrevista con el diario El Colombiano en 2012:

Los arrecifes de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Serrana y todos los demás cayos, a diferencia de lo que piensa la CIJ son un sistema integral donde las funciones ecológicas están relacionadas y conectadas a través del mar, de las corrientes y de los vientos. Es decir, todos esos procesos biológicos, zoológicos y oceanográficos son un solo sistema. (El Colombiano, 2012)

Con este argumento técnico, el experto en ecosistemas marinos y costeros critica la decisión judicial de dejar algunos cayos colombianos enclavados en aguas nicaragüenses y de “partir en 2” la administración de Seaflower. Arias también afirma que no perdió solamente la comunidad raizal del archipiélago, que es la primera afectada; sino que perdió el país porque de allá salía alimento para el resto de los colombianos; y perdió la humanidad, pues la estabilidad ambiental la había garantizado Colombia ante Unesco.

Otra de las consecuencias negativas de la sentencia para la Reserva Seaflower es que produciría un aumento en la sobreexplotación de recursos, dado que los pescadores no cambiarán sus cuotas de pesca pero tendrán que conseguirlas en un área marina notablemente reducida.

Lo expuesto demuestra los alcances y las consecuencias de una decisión tomada sin tener en cuenta los aspectos sociales y económicos de un país y, más específicamente, de una población que depende en gran parte de los recursos pesqueros e hidrobiológicos que se encuentran en la zona que según lo determinado por la Corte de la Haya ahora pertenece a Nicaragua (Hurtado, 2015, p. 151).

Otra de las razones por la que aún es válido cuestionar la escasa argumentación ambiental colombiana es porque, en el pasado, otros casos han demostrado la importancia de este tema. Como lo menciona Hurtado (2015), el caso de la fundición Trail Smelter (Estados Unidos contra Canadá), el del estrecho de Corfú (Gran Bretaña e Irlanda del Norte contra Albania) o el de las plantas de celulosa en el río Uruguay (Argentina contra Uruguay), han contribuido a reconocer la existencia de principios como el de la prevención del daño transfronterizo, algo que sin duda aplicaría en el caso de la Reserva Seaflower (Nicaragua contra Colombia).

Es más, al retomar lo expuesto en el capítulo 3 de este trabajo (Costa Rica - Nicaragua) es imposible no resaltar que muchos de los logros costarricenses ante la CIJ se sustentaron en una fuerte argumentación ambiental. Aunque algunos argumentos, como el informe de la Convención Ramsar sobre la afectación de los humedales en el sector de Bahía Portillos, no fueron tenidos en cuenta por la Corte, Bernardo Aguilar, director de la Fundación Neotrópica en Costa Rica destacó que:

Costa Rica para su demanda tomó un perfil muy ambiental para efectos de convencer a la Corte de sus argumentos y al parecer la Corte respondió a esos argumentos otorgándole al país la mayordomía del sitio mientras se resolvía la demanda que, en última instancia, fue resuelta a favor de Costa Rica (Aguilar, comunicación telefónica, 21 de agosto de 2017).

Si hay algo que también ha quedado claro es que Colombia no quería ceder a sus intereses de exploración y explotación de petróleo y gas en el Caribe, priorizando sus intereses internos por encima de la protección ambiental que traería beneficios globales para el planeta. A pesar de los argumentos del gobierno colombiano a través de la Cancillería, esa habría sido la razón principal para renunciar a la idea de convertir a Seaflower en Patrimonio Natural de la Humanidad.

Es difícil asegurar tajantemente que la insistencia en los argumentos ambientales hubiera traído resultados diferentes en la sentencia de la CIJ en 2012, lo que sí es claro es que los argumentos ofrecidos por Colombia no fueron suficientes para no perder una gran extensión de mar y su soberanía sobre 75.000 kilómetros cuadrados en el Caribe. Por otro lado, a pesar de que Colombia no quiso agregar restricciones a sus actividades en Seaflower, elevando la reserva a Patrimonio Natural de la Humanidad, años más tarde la justicia colombiana frenó las intenciones extractivas del país. Un fallo del Consejo de Estado en 2017 ratificó la decisión del Tribunal Administrativo de San Andrés Providencia y Santa Catalina de suspender la exploración y explotación de hidrocarburos, adjudicados por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) de los bloques denominados Cayos 1 y Cayos 5, incluidos dentro de la Reserva de Biosfera Seaflower y su Área Marina Protegida.

Colombia decidió sacrificar los beneficios ambientales mundiales que puede ofrecer la conservación y buena gestión de la Reserva Seaflower, en pro de su seguridad económica a través de la posible extracción de recursos naturales no renovables. Priorizó sus propios intereses y su búsqueda de seguridad, a pesar de que, finalmente, su estrategia falló y su intención extractivista quedó sepultada por su propia legislación interna. ¿Colombia recurrirá al medio ambiente para defenderse frente a las otras dos demandas de Nicaragua o seguirá priorizando otro tipo de argumentos?

Capítulo V

5. Creación de un organismo supranacional ambiental

A través del análisis de los tres casos expuestos en este trabajo queda claro que un tema como el ambiente escapa a la injerencia de un solo estado y que los efectos negativos que se causen sobre él pueden afectar a terceros.

La constatación científica de la degradación ambiental del planeta y la necesidad de su protección a escala global impone a la comunidad internacional, en conjunto, la tarea de encontrar las soluciones para tomar decisiones acertadas e intentar neutralizar las consecuencias negativas en el uso y aprovechamiento de recursos naturales.

La humanidad transita por escenarios sociales cada vez más complejos, un aumento exponencial de la población mundial y un gran avance tecnológico, pero todo esto implica un escenario en el que los recursos naturales disminuyen. Sin embargo, como plantea Servi (1997), el factor que más ha incidido para el retraso en las respuestas globales es la falta de importancia que se le ha atribuido a la interrelación entre lo nacional y lo internacional, asuntos locales e internacionales, constituyendo un dato importante, puntual y decisivo en la perspectiva ecológica de las Relaciones Internacionales y el Derecho Ambiental Internacional.

Desde inicios del siglo XX, pero especialmente a partir de 1972 con la Conferencia de Estocolmo, se ha dado un fuerte impulso a la creación de tratados internacionales ambientales que buscan lograr acuerdos básicos para garantizar la conservación ambiental. Sin embargo, sus alcances en cumplimiento no siempre son los esperados debido a que son demasiado laxos en sus metas y que no cuentan con órganos fiscalizadores y de sanción con capacidad de imponerse a los estados.

Basta con citar algunos de los planteamientos de autores ya mencionados en este trabajo:

Los incumplimientos se deben principalmente a la falta de instituciones con poderes efectivos que garanticen una gobernanza ambiental global apropiada y, particularmente, a los diversos problemas que enfrentan los Estados para cumplir con los compromisos asumidos mediante instrumentos jurídicos internacionales en la materia (Juste Ruiz y Castillo Daudí, 2014, p. 90).

Debido a que la adopción de normas internacionales debe superar el obstáculo que supone el principio de la soberanía de los estados, y que implica que no es viable obligarlos a negociar o adherirse a un convenio internacional, cada vez es más frecuente que los negociadores se propongan objetivos "a la baja" a efectos de alcanzar más participantes. No es nada fácil conseguir un acuerdo que sea universal, es decir, que involucre a todos los países afectados y, al mismo tiempo, que sea vinculante, es decir, que contenga compromisos precisos y obligatorios. Incluso, cuando un tratado ha sido firmado y ratificado sucede frecuentemente que en la práctica resulta poco efectivo, lo cual obedece a que en el Derecho Internacional los mecanismos de control y de sanción son poco eficaces. Tanto los comités de seguimiento y de control, como los organismos judiciales existentes en cada convención tienen escaso poder (Gafner-Rojas, 2018, p. 160).

Muchas veces, le bastará con no ratificar el instrumento internacional pertinente (la Convención) y, muchas otras veces, la ratificación de un convenio puede no tener ningún sentido si el estado no acompaña la firma con la voluntad de implementar su cumplimiento (Servi, 1997, p. 105).

A lo largo de este trabajo, al observar con detalle la forma en que se desarrollaron los conflictos ambientales entre Argentina - Uruguay, Costa Rica - Nicaragua y Colombia -

Nicaragua se ha visto cómo los intereses nacionales, principalmente económicos, han estado siempre por encima del interés global de proteger el medio ambiente, a pesar de que este requiere de fuertes y sólidos compromisos de cooperación. Aunque la garantía de la conservación ambiental beneficia a todos los estados, de manera complementaria se puede decir que permitir los malos manejos ambientales, a corto, mediano o largo plazo traerá repercusiones para todos.

Es por eso que hoy, más que nunca, se necesita de una organización supranacional con competencias jurisdiccionales delegadas para dirimir controversias entre las partes, derivadas de alguna violación de los instrumentos de protección al ambiente surgida de un tratado internacional.

Esta no es una propuesta nueva, de hecho, la necesidad de constituir una Corte Internacional de Justicia Ambiental fue una iniciativa de Amedeo Postiglione (1992), juez de la Corte de Casación Italiana, y presentada para su discusión en un seminario realizado en Brasil durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Conferencia de Río, en junio de 1992, iniciativa registrada en la publicación "The Global Village Without Regulations. Ethical, Economical, Social and Legal motivations for an International Court of the Environment".

Dos años antes, el proyecto de un Tribunal Internacional Supranacional del Ambiente ya había sido discutido en Roma, Italia, entre el 21 y el 24 de abril de 1989, bajo el patrocinio de la Suprema Corte de Casación Italiana. En 1990, también en Roma, se constituyó un Comité Central Promotor para difundir la idea del Tribunal Internacional del Ambiente. Un año después, en Florencia, Italia, se realizó un Seminario Científico Internacional para tratar el tema y quedó formalmente constituida la Fundación para la Corte Internacional del Medio Ambiente (ICEF), registrada oficialmente como Organización No Gubernamental, en Roma, en mayo de 1992, bajo la presidencia del juez Amedeo Postiglione.

Otras dos reuniones de alcance internacional fueron realizadas por la Fundación ICEF, también auspiciadas por la ONU, en Venecia, Italia, en 1994 y en Paestum, Italia, en 1997. Los resultados fueron más alentadores por el grado de participación, pero aún así, solo se lograron producir documentos finales que en parte reiteran compromisos anteriores, invitando a los gobiernos de los países de la organización a adherirse a la iniciativa, pero, nuevamente, sin conseguir compromisos efectivos por parte de los estados.

La creación de una Corte Internacional de Justicia Ambiental parte de la idea de que la colaboración entre estados es imperativa a la hora de lograr un objetivo común, pero donde los estados parte deben asumir responsabilidades.

Cubides, Gordillo & Fajardo (2018) sugieren el establecimiento una Corte como esta como un organismo capaz de sancionar, de tal forma que los estados que incumplan no solo obtengan una sanción moral, sino la obligación de reparar el o los daños causados tanto al ambiente como a la población afectada.

De acuerdo con Servi (1997), cuando la decisión sea a favor del reconocimiento de un derecho fundamental del medio ambiente a un particular o asociación, se adoptarán las medidas consideradas necesarias para remediar el derecho violado, ordenando la reparación de la violación cualquiera sea la parte o el estado culpable. Si el reclamo del individuo o la asociación o el estado, se relaciona con un daño ambiental, la decisión ordenará al ofensor el pago de una suma de dinero en concepto de costas de restauración del daño ambiental ocasionado, restableciendo las exigencias del reclamante y de la Comunidad Internacional y también se establecerá una suma a favor del Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF).

Esta nueva organización supranacional deberá garantizar la existencia de normas ambientales fuertes, es decir, de carácter obligatorio para todo estado, y como consecuencia de esto, la creación de líneas jurídicas estables y más garantes para el medioambiente como sujeto de derechos.

En cuanto a medio ambiente, ya es momento de que se supere el debate sobre la soberanía y los intereses nacionales, pues fenómenos como el cambio climático y las pandemias nos recuerdan que ya no hay tiempo.

Se plantea el objetivo de la vida en comunidad de una forma global, donde las naciones se cuiden entre sí y superen las crisis o compartan las buenas decisiones; este es uno de los principales respaldos que tendría el Tribunal Internacional Ambiental [...] Queda claro que un tribunal internacional emite decisiones en pro de la comunidad internacional y no solo de los estados que pertenezcan a este (Cubides, Gordillo & Fajardo, 2018, pp. 145, 146).

Servi (1997) ya había sugerido los principios rectores para una Corte Internacional de Justicia Ambiental. Más de 20 años después, estos principios no han sido adoptados pero este trabajo coincide en su pertinencia e, incluso, en su vigencia:

Art. 1. Todos tenemos el derecho esencial al ambiente sano y el deber absoluto de preservar la vida en la Tierra para beneficio de las presentes y futuras generaciones.

Art. 2. Todos tenemos el derecho a la información sobre el ambiente y el deber de proporcionar la información que poseamos sobre el ambiente.

Art. 3. Todos tenemos derecho a un procedimiento judicial y al proceso judicial para resolver las cuestiones ambientales, y a su garantía por parte de las autoridades públicas.

Art. 4. Todos tenemos (los particulares y las asociaciones) el derecho a ejercer una acción legal para prevenir las actividades peligrosas para el medio ambiente y a obtener una compensación por el daño.

Art. 5. Todos debemos utilizar los recursos naturales con equidad y cuidado, asegurando el máximo aprovechamiento de la energía, el mínimo gasto o consumo del

recurso y la eficiencia en la cooperación para reducir la cantidad y variedad de residuos producidos.

Art. 6. Los estados reconocerán y garantizarán el derecho humano al ambiente, fomentando las condiciones para hacer efectivos los derechos fundamentales a un ambiente sano y decente.

Art. 7. Los estados son legalmente responsables ante la Comunidad Internacional por los actos que causen un daño substancial al ambiente en su propio territorio y en el territorio de otro estado y en áreas más allá de los límites nacionales de su jurisdicción y adoptarán las medidas para prevenir los daños.

Art. 8. a) Los estados en particular deberán adoptar todas las políticas de acuerdo con principios globales compatibles completamente con la armonía del ecosistema de la Tierra.

b) Adoptar las políticas de acuerdo con un principio de equidad para la utilización de los recursos por todos los pueblos.

c) Adoptar todas las políticas de acuerdo al principio de respetar el derecho al ambiente de las futuras generaciones.

d) Prohibir todas las actividades que puedan causar un daño irreversible a los procesos naturales de la biosfera; y tomar las medidas precautorias para suspender todas las actividades que tengan efectos que no puedan determinarse hasta saber si no hay riesgos o se elimine la incertidumbre.

e) Tomar las acciones para restaurar los ecosistemas dañados.

f) Prevenir el riesgo por el traslado de los daños al ambiente a otros estados.

g) Prevenir las acciones militares que produzcan daños irreversibles al ambiente.

h) Adoptar medidas ambientales que han sido recomendadas a nivel internacional y en su ausencia, otras medidas apuntadas a prevenir o reducir significativamente los distintos tipos de polución y a garantizar la equitativa utilización de recursos.

i) Adoptar procedimientos para evaluar el impacto ambiental, teniendo en cuenta la legislación, planificación y programación para los trabajos públicos y privados de mayor impacto en ambiente.

j) Implementar urgentemente sistemas de control y monitoreo que sean globales, continuos, transparentes, bien publicitados y comprensibles para cada uno.

k) Prohibir las formas de propaganda para producción y productos y para la utilización de recursos considerados incompatibles con los requerimientos de la educación y el derecho para corregir y completar la información del ambiente.

l) Conservar los hábitats terrestres, costeros y marinos, junto con las especies de flora y fauna, sujetos de especial protección.

m) Conservar la calidad de los espacios para cultivar y sus correspondientes productos contra el excesivo uso de pesticidas.

n) Adoptar el principio de compatibilidad ecológica para ríos y lagos, donde quiera que se haya dado la capacidad a resistir y regenerar, exigiendo que las actividades productivas y de agricultura sean las autorizadas.

o) Confeccionar la necesaria información técnica y científica para proteger el ambiente disponible.

p) Cooperar en investigación y monitoreo en casos de daños ambientales.

q) Someter las iniciativas económicas a otros estados para evaluar globalmente el impacto ambiental.

r) Alentar la conservación de los grandes ecosistemas a través de la creación de parques y reservas internacionales, admitiendo que todo lo natural es un recurso legal y económico y una herencia común; y que la soberanía nacional es un deber al servicio de los valores humanos.

De acuerdo con Servi (1997), estos principios no son excluyentes y resultan de la adecuación entre los distintos sistemas jurídicos que contemplan alguna forma de protección al ambiente. Sobre estos principios la Corte Internacional o los Tribunales Internacionales Ambientales decidirán las controversias entre las partes, sin perjuicio de sostenerse, también, en los principios generales del Derecho Ambiental Internacional.

Estos principios resultan oportunos después de analizar tres casos de conflictos internacionales en donde el medio ambiente, de manera directa o indirecta, resultó impactado. Luego de dicho análisis y después de revisar cuántos de los principios rectores para una Corte Internacional de Justicia Ambiental estaban presentes en los tres casos se aprecia que: el 56 % de ellos se encontraron en el caso Argentina –Uruguay, el 60% en el caso Costa Rica – Nicaragua y el 32% en el caso Colombia – Nicaragua (Ver tabla 1).

El valor es considerablemente inferior en el caso Colombia – Nicaragua debido a que solo en el análisis hecho en este trabajo se consideraron argumentos ambientales, mientras que en el caso que transitó en la CIJ no hubo una denuncia respecto a un daño ambiental y los países tampoco profundizaron en argumentos ambientales en sus alegatos.

Tabla 1: Principios rectores para una Corte Internacional de Justicia Ambiental involucrados en el análisis de tres conflictos que llegaron a la CIJ.

Artículo	Argentina – Uruguay	Costa Rica – Nicaragua	Colombia – Nicaragua
Artículo 1	x	x	
Artículo 2	x		x
Artículo 3	x	x	
Artículo 4	x	x	
Artículo 5	x		x

Artículo 6	x	x	x
Artículo 7	x	x	
Artículo 8a			
Artículo 8b			
Artículo 8c			
Artículo 8d	x	x	x
Artículo 8e		x	
Artículo 8f	x	x	
Artículo 8g		x	
Artículo 8h	x		
Artículo 8i	x	x	
Artículo 8j		x	
Artículo 8k			
Artículo 8l	x	x	x
Artículo 8m			
Artículo 8n			
Artículo 8o	x	x	x
Artículo 8p		x	

Artículo 8q	x	x	x
Artículo 8r			x
TOTAL	14/25	15/25	8/25

Fuente: Elaboración Propia (2020).⁵¹

Con base en todo lo expuesto, se confirma la necesidad de tener, no solo un organismo con capacidad sancionatoria y al que los estados rindan cuentas, sino un organismo supranacional con capacidad técnica para entender los impactos ambientales, asunto que suele involucrar diferentes ciencias y disciplinas en la región.

Conflictos y cuestionamientos al comportamiento de los estados en los procesos y a las decisiones tomadas por la CIJ en los tres casos de estudio se relacionan con el incumplimiento o evasión de varios de los principios propuestos anteriormente por Servi (1997).

En el caso Argentina- Uruguay, este último adelantó negociaciones con privados para la instalación de plantas de celulosa que tienen impactos sobre el río Uruguay, sin consultar a Argentina, con quien tiene un tratado internacional (Estatuto del río Uruguay) y donde se establece que todo proyecto debe ser informado y explicado. En su decisión final, la CIJ ignoró el principio de precaución y prevención, indicando que no era necesario un estudio de impacto ambiental y que, hasta el momento, no se había presentado contaminación porque Argentina no pudo demostrarlo.

En la revisión hecha en la tabla 1, sobresale el conflicto generado en torno al artículo 8i: Adoptar procedimientos para evaluar el impacto ambiental, teniendo en cuenta la legislación, planificación y programación para los trabajos públicos y privados de mayor impacto en ambiente; artículo 8o: Confeccionar la necesaria información técnica y científica

⁵¹ Tabla de elaboración propia.

para proteger el ambiente disponible; y artículo 8q: Someter las iniciativas económicas a otros estados para evaluar globalmente el impacto ambiental.

En el caso de Costa Rica - Nicaragua se obtuvieron decisiones favorables pues había un precedente difícil de encontrar en el escenario internacional: mientras que la mayoría de países consolida su poder y seguridad económica en la extracción de recursos naturales, Costa Rica basa gran parte de su seguridad económica en la conservación del medio ambiente. Por lo tanto, enfocó su defensa en este tema; recurriendo a información técnica.

Sin embargo, aunque se puede decir que el medio ambiente resultó ganador, las decisiones de la CIJ fueron polémicas y calificadas, incluso, como contradictorias. La más representativa fue que Nicaragua no estaba obligada a consultar a Costa Rica en el marco de la convención Ramsar pues su actuación no representaba un daño transfronterizo mientras que, por otro lado, encontró culpable a Costa Rica por no hacer una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) cuando ordenó construir una vía conocida como “trocha fronteriza”.

Sobresale el conflicto generado en torno al artículo 7: Los estados son legalmente responsables ante la Comunidad Internacional por los actos que causen un daño substancial al ambiente en su propio territorio y en el territorio de otro estado y en áreas más allá de los límites nacionales de su jurisdicción y adoptarán las medidas para prevenir los daños; el artículo 8d: Prohibir todas las actividades que puedan causar un daño irreversible a los procesos naturales de la biosfera; y tomar las medidas precautorias para suspender todas las actividades que tengan efectos que no puedan determinarse hasta saber si no hay riesgos o se elimine la incertidumbre; el artículo 8e: Tomar las acciones para restaurar los ecosistemas dañados; el artículo 8f: Prevenir el riesgo por el traslado de los daños al ambiente a otros estados; el artículo 8g: Prevenir las acciones militares que produzcan daños irreversibles al ambiente y el artículo 8h: Adoptar medidas ambientales que han sido recomendadas a nivel internacional y en su ausencia, otras medidas apuntadas a prevenir o reducir

significativamente los distintos tipos de polución y a garantizar la equitativa utilización de recursos.

El caso Colombia - Nicaragua, por el contrario, brilló por la ausencia de argumentos ambientales lo que, para muchos expertos, se cree pudo haber influido en obtener un mejor resultado para Colombia. Específicamente, este trabajo se centró en la ausencia de la Reserva de Biosfera Seaflower dentro de los alegatos colombianos.

Se encontró que Colombia tenía intereses de exploración y explotación de petróleo y gas en el mar Caribe, donde se encuentra la reserva y al no ceder a esos intereses, evitó la argumentación de tipo ambiental en su conflicto internacional. Insistir en la protección ambiental sería reducir sus posibilidades de extracción a futuro. Uno de los hallazgos más polémicos fue que el gobierno colombiano, en 2007, fue quien solicitó la inclusión de Seaflower en la Lista de Patrimonio Natural de la Humanidad y, contradictoriamente, en 2010 declinó la solicitud; hecho que solo se conoció en 2013, después de la sentencia de la CIJ.

Sobresale en este caso la omisión en el proceso del artículo 8l: Conservar los hábitats terrestres, costeros y marinos, junto con las especies de flora y fauna, sujetos de especial protección, y del artículo 8r: Alentar la conservación de los grandes ecosistemas a través de la creación de parques y reservas internacionales, admitiendo que todo lo natural es un recurso legal y económico y una herencia común; y que la soberanía nacional es un deber al servicio de los valores humanos.

Vale la pena enfatizar en la necesidad de un Organismo Supranacional Ambiental pues el análisis anterior muestra consecuencias directas y/o indirectas del ejercicio de la soberanía de los estados, las cuales pasan por el concepto de igualdad soberana que predica que cada uno de los estados tiene una completa independencia frente a sus pares.

De acuerdo con Cárdenas & García (2009), en la aplicación del elemento de la independencia, los estados poseen, además de las amplias facultades de soberanía sobre su territorio y sus habitantes, algunas restricciones con respecto a los demás estados; entre ellas se encuentran el deber de no intervenir en los asuntos internos de otros. Como ya se ha mencionado a lo largo de esta investigación, en cuanto al Ambiente, es prácticamente imposible limitarlo y entenderlo como un asunto netamente interno.

No obstante, el concepto de soberanía y su relación directa con las facultades de no intervención de un estado sobre otro, ha presentado algunas dificultades en su aplicación, en particular acerca de lo que constituye un asunto de naturaleza interna o de naturaleza internacional, en un mundo en constante dinamismo; entre estos problemas, cuyo carácter es difícil de definir, se ubica el medio ambiente, el cual, aunque en un primer momento se concebía como de competencia interna de los estados, hoy ha llegado a constituir un verdadero problema de orden internacional y, como tal, debe ser abordado por el esfuerzo mancomunado de la comunidad internacional (Cárdenas & García, 2009, p. 156).

A pesar de que desde hace ya varias décadas se ha hecho énfasis en que las amenazas a la seguridad de los estados trascienden el escenario militar y que Naciones Unidas las extendió a otros campos no previstos como desestabilizadores de la seguridad universal, entre los cuales se encuentra la degradación del medio ambiente, el número de conflictos no resueltos por la ausencia de organizaciones vinculantes que permitan una sanción económica y jurídica van en aumento. Hasta ahora la sanción más común es la de “cargar con una mala imagen internacional debido al incumplimiento”, algo que, si bien afecta a un estado, al parecer no es suficiente para incidir en un cambio de su comportamiento. Los tres casos analizados son solo un reflejo de esa tendencia internacional.

Hasta ahora, la evidencia ha mostrado que las recomendaciones de las instituciones supranacionales no han sido suficientes para superar conflictos, por su carente poder coercitivo y sancionatorio. De ser así, los casos no llegarían hasta organismos como la CIJ.

Por otra parte, Cárdenas & García (2009) mencionan que hay una opción en la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para conjurar cualquier situación generadora de inseguridad relacionada con problemas del medio ambiente, cuando estos generen desestabilización de la paz internacional. Aquí es posible discutir sobre dos puntos: el primero podría ser la dificultad para determinar que un conflicto ambiental desestabiliza o desestabilizará la paz internacional y, en segundo lugar, y quizás lo más importante, es que el Consejo de Seguridad está conformado por solo 15 estados, cinco de los cuales son permanentes y con poder de veto: China, Francia, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos, todos ellos envueltos, en un momento u otro, en cuestionables prácticas ambientales; por lo que la imparcialidad al tomar una decisión es y será altamente cuestionable.

Cóndor (2017), menciona que existen ejemplos concretos de que la parte “idealista” del Derecho Internacional Público se ha materializado como por ejemplo en la creación de la Corte Penal Internacional y, por lo tanto, es posible pensar que la propuesta de la creación de una Corte Internacional Ambiental puede materializarse, “por cuanto se fundamenta en aspectos filosóficos absolutamente defendibles como la protección de los derechos de la naturaleza” (p. 204).

Además, insistimos que la ciencia del Derecho Internacional Público busca también la protección de valores abstractos, como en el caso de la Corte Penal Internacional que buscó la protección de la paz, seguridad y bienestar de la humanidad. En esa misma línea, la Corte Internacional de Justicia Ambiental, y la rama del Derecho Internacional Ambiental buscarán también

la protección de valores abstractos, como es la protección de los derechos de la naturaleza (Córdor, 2017, p. 205).

Para el mundo, pero en especial para Latinoamérica, sería muy importante contar con una Corte Internacional Ambiental en tanto documentos científicos la sitúan entre las regiones más perjudicadas, por ejemplo, por el cambio climático.

Poco a poco la cuestión del medio ambiente en las Relaciones Internacionales ha ido evolucionando, primero, como plantea Franciscovik (2009), debido a la incapacidad de los estados para resolver sus problemas en forma unilateral y que requirió del concurso de varios estados a fin de que celebraran acuerdos para poder dar solución efectiva al problema ambiental.

Sin embargo, ese avance ya no es suficiente. Las recomendaciones y los incumplimientos a los acuerdos han llevado a que se necesite un organismo capaz de ejercer verdadera presión sobre los estados en temas ambientales, y la idea no es descabellada pues el tiempo juega en contra. Servi (1997) destaca que “el ensayo de una Corte Internacional para el Medio Ambiente o la constitución de Tribunales Internacionales Ambientales, asumiendo la responsabilidad que le cabe a Naciones Unidas en orden a la protección global de los recursos naturales y humanos y dentro de su estructura jurídico institucional, ofrece posibilidades en la búsqueda de las soluciones globales para los problemas de prevención y sanción del delito ambiental internacional” (p. 109).

¿Cómo funcionaría esa Corte Internacional de Justicia Ambiental?

La Corte tendría competencia para conocer todas las controversias que resulten en la aplicación de los tratados internacionales de protección del medio ambiente y para eso se requerirá que en dichos tratados se la acepte como órgano jurisdiccional internacional para resolver las controversias que surjan.

Villa (2013) considera importante que esta nueva Corte reúna en su estructura, los órganos y las funciones jurisdiccionales que, en materia ambiental, tengan otros organismos judiciales internacionales (como la otrora Sala de Asuntos Ambientales de la CIJ y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar), bien sea porque se debe liquidar la institución o porque se le suprime la función respectiva. “Esto cumplirá dos propósitos: de un lado, eliminaría o minimizaría los posibles conflictos de competencia que pudieran surgir entre las distintas organizaciones; de otro lado, serviría para capitalizar alrededor de la nueva jurisdicción ambiental toda la experiencia y los recursos humanos y técnicos que se tengan en estas instituciones internacionales” (Villa, 2013, pp. 282-283).

La Corte Internacional de Justicia Ambiental sería un órgano de cierre, sus decisiones tendrían carácter definitivo y cumplirían la función de unificar la jurisprudencia en materia ambiental en el ámbito internacional. Villa (2013) propone que la nueva Corte, además de contar con una Presidencia y una Secretaría General, cuente con una Sala Plena a la que pertenecerían todos los magistrados y cuatro salas especiales, cada una con asuntos específicos a su cargo:

- A. Sala del Agua: que vele por la protección y preservación del medio marino y las aguas continentales.
- B. Sala de la Atmósfera: que tendrá como base la Convención de la ONU sobre cambio climático, el Acuerdo de París, y otros temas importantes como la capa de ozono, la prevención de la contaminación atmosférica transfronteriza, entre otros.
- C. Sala de la Tierra: con sustento en el Convenio sobre Diversidad Biológica y demás tratados que busquen la prevención de la deforestación y la desertificación; protección de especies amenazadas o en peligro de extinción, la regulación del comercio internacional de vida silvestre, etc.

D. Sala de Control de Desechos: el eje central será el Convenio de Basilea y demás tratados para el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos.

Para acceder a la Corte primero se debería acudir a la jurisdicción nacional a la que pertenezca la persona natural o jurídica que se considere legitimado para emprender una acción legal en defensa del medio ambiente. La Corte Internacional de Justicia Ambiental sería una jurisdicción complementaria. Se deberán agotar los recursos legales que cada estado tenga y en dado caso acudir a este organismo supranacional.

También será posible acceder a la Corte por ausencia de un recurso judicial idóneo a nivel nacional, se ha obstaculizado o negado el derecho a la información o la participación en decisiones que impliquen grave riesgo para los ecosistemas o las personas, cuando se dilate injustificadamente la adopción de medidas cautelares frente a hechos que puedan causar graves perjuicios irreversibles al medio ambiente. “De igual manera la Corte sería competente para conocer de las controversias que surjan entre estados en aplicación de los tratados internacionales de protección del medio ambiente” (Villa, 2013, p. 289).

Otro punto importante tiene que ver con las decisiones que tome la Corte. Villa (2013) dice que una vez emitidas sentencias se deberán implementar las medidas necesarias para remediar el daño y obligar a la parte culpable a indemnizar cuando sea posible determinar el daño ocasionado a una comunidad o a un ecosistema. Nótese aquí la importancia de mecanismos como la cuantificación económica de los daños ambientales, analizada en el caso Costa Rica – Nicaragua. Cuando el perjuicio sea irreparable se deberán destinar recursos financieros de la sanción impuesta al infractor para programas de prevención, sensibilización, educación ambiental o para ser entregados al Fondo para el Medioambiente Global (GEF).

Es importante mencionar también que la nueva Corte Internacional de Justicia Ambiental no solo podrá resolver controversias sino que podrá tener otras funciones como: arbitraje, educación, conciliación y ser un órgano consultivo para los estados, ONG u otras asociaciones que deseen su opinión en casos de jurisdicción nacional.

Sin embargo, coincido con Villa (2013) en que la naturaleza vinculante y la capacidad sancionatoria de esta nueva Corte resulta indispensable, como se ha demostrado a lo largo de esta investigación, pero en últimas su máximo objetivo será, a futuro:

Disuadir a las sociedades modernas para que cambien el comportamiento insostenible e irracional que han tenido durante los últimos tres siglos en relación al medio ambiente (...) Es aconsejable que una jurisdicción internacional ambiental, más allá de su objetivo inmediato, indirectamente consiga aumentar el nivel de conciencia, y sirva de tránsito hacia un nuevo contrato socio-ambiental de derecho internacional donde encontremos una mejor forma de relación entre la sociedad y la naturaleza. (Villa, 2013, p. 292)

6. Conclusiones

Año tras año, el interés por el medio ambiente crece en el mundo. En 1972, con la Cumbre de la Tierra o Conferencia de Estocolmo, la preocupación por el entorno en el que vivimos empezó a tomar una mayor visibilidad y por primera vez se cuestionó el tema del crecimiento económico en relación con la calidad de vida del hombre y la escasez de recursos no renovables. A partir de ese momento, la creación de tratados ambientales internacionales ha sido una constante.

Algunos ejemplos de los tratados ambientales internacionales más relevantes son: el Convenio RAMSAR (1971), el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (1973), la Convención sobre Especies Migratorias (CMS) (1979), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (1987), el Convenio de Basilea sobre control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos (1989), la Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo (1992), la Convenio sobre Diversidad Biológica (1992), el Convenio Marco sobre el Cambio Climático (1992), el Protocolo de Kioto (1997), el Convenio Internacional de Maderas Tropicales (2006) y el Acuerdo de París (2015).

Es inevitable que el medio ambiente esté presente en las Relaciones Internacionales, dado su carácter supranacional. El medio ambiente es global y su origen y fin no puede fijarse con las fronteras políticas y territoriales que delimitan tradicionalmente a los estados. Esto se ha convertido en un problema ya que los efectos, particularmente negativos, que un estado pueda ejercer sobre recursos como agua, bosques o aire trascienden las fronteras y pueden afectar a otro u otros estados.

En ese mismo sentido, es sumamente difícil evitar que las consecuencias de una acción en un territorio particular no se manifiesten, tarde o temprano, en otros territorios debido a la permanente interacción entre los elementos de la naturaleza. Esto, precisamente,

ha sido una de las razones que ha llevado a que las acciones que buscan el equilibrio, la preservación y la protección de los ecosistemas involucren la cooperación de toda la comunidad internacional.

Pero esto no es tan sencillo como parece pues en medio de esa cooperación siempre estará presente otro concepto importante pero complejo y sensible: la soberanía. Teóricos, incluso desde la década del sesenta, plantearon sus dudas sobre la convivencia “pacífica” de la supranacionalidad y la soberanía. Uno de los principales problemas es que cada estado tiene un límite de aceptación de la supranacionalidad y el punto crítico es que aceptan los postulados supranacionales a los que se vinculan siempre y cuando estos no ataquen o vayan en contravía de sus otros intereses soberanos.

Es aquí donde se aprecia cómo existen cada vez más tratados ambientales internacionales que, en la práctica, no son cumplidos con rigurosidad, carecen de sanciones o no son vinculantes. Esto se debe, principalmente, a la falta de instituciones con poderes efectivos que garanticen una gobernanza ambiental global apropiada y a la falta de instrumentos jurídicos internacionales vinculantes en la materia.

A su vez, esas carencias son difíciles de suplir, en tanto los estados no están dispuestos a ceder su soberanía y, mucho menos, cuando eso implica quedar en una situación de desventaja para garantizar su supervivencia y seguridad; dos variables que, sin duda, pueden asociarse al aprovechamiento de los recursos naturales. Es por eso que, cada vez más, y con el fin de alcanzar un mayor número de estados participantes, las metas de los tratados ambientales internacionales no son tan ambiciosas. Mientras más exigente sea un tratado, más difícil será que sea universal y que contenga compromisos obligatorios y sanciones radicales en caso de incumplimientos.

Otra de las debilidades de los tratados ambientales internacionales es que son particularmente complejos debido a que están estrechamente relacionados con ciencias como

la biología, la química, la geología, etc, lo que hace que su comprensión sea difícil por la complejidad de los términos utilizados o, en general, por lo técnico del tema. Además, en muchos de estos tratados existe ambigüedad e indeterminación en los textos, de manera que los estados negocian y aprueban un proyecto y, al momento de ratificar, proceden a introducir interpretaciones.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, no es extraño que el medio ambiente y el aprovechamiento de recursos naturales en zonas de frontera sean epicentros de conflictos internacionales. En algunos casos de manera explícita como en el conflicto Argentina - Uruguay analizado en este trabajo, o intrínseca, como en los casos de los diferendos limítrofes de Costa Rica - Nicaragua y Colombia - Nicaragua.

A pesar de todo esto, hace falta un mayor estudio del papel del medio ambiente en las Relaciones Internacionales. Cada vez más se recurre a organizaciones como la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para intentar resolver este tipo de conflictos, lo que a su vez evidencia cómo la falta de comprensión de este tema representa un reto no solo para los países involucrados en los litigios, sino para el organismo que debe tomar las decisiones finales.

A través de los tres casos mencionados, este trabajo analizó el rol del medio ambiente en pleitos que llegaron hasta la CIJ y cómo el manejo del tema por parte de los países involucrados determinó resultados positivos o negativos para cada uno de ellos.

El primer caso fue el conflicto entre Argentina y Uruguay que llegó a un punto final en 2010 pero que causó diversos problemas. Una de sus características más importantes fue la cantidad de actores involucrados: los estados uruguayo y argentino, la sociedad civil, el sector empresarial, las agrupaciones ambientalistas, los expertos científico-técnicos, las entidades financieras internacionales e instituciones del ámbito político y jurídico supranacional como MERCOSUR, OEA, ONU, OMC y la CIJ.

El conflicto se remonta a 2003 cuando se proyectó la instalación de dos industrias productoras de pasta de celulosa sobre la costa oriental del río Uruguay, en territorio uruguayo. El problema radicaba en la percepción de los impactos ambientales sobre el río que sirve de límite natural entre ambos países. La posible contaminación del río propició una fuerte resistencia en la población argentina de la ciudad limítrofe de Gualeguaychú; problema que luego pasó a ser un conflicto entre los dos estados, en el que hubo un laudo arbitral y una mediación (Mercosur y el gobierno español respectivamente) y finalmente una intervención de la CIJ que emitió su sentencia definitiva en 2010.

El estado argentino terminó asumiendo la vocería de los habitantes de Gualeguaychú en contra de la construcción de las plantas de celulosa. Ese respaldo a la protesta ciudadana y su apoyo incondicional, al punto de elevar una demanda ante un organismo internacional, estuvo ligado al respaldo electoral que el apoyo de esta causa podría aportar para que el kirchnerismo continuara en el poder. Una vez que la entonces presidenta Cristina Fernández garantizó su continuidad en el gobierno, el apoyo de Argentina a la lucha ambiental en Gualeguaychú dejó de ser incondicional, al punto que, aún en 2020, se presentan manifestaciones ciudadanas e intentos de bloqueo del puente internacional General San Martín que ya no son respaldados por el gobierno argentino.

También es importante anotar que Argentina ya tenía plantas de celulosa en las orillas del río Uruguay y plantaciones de soya que también estarían contaminando el río y que, antes de que las plantas decidieran instalarse en territorio uruguayo, las compañías habían tenido negociaciones con el gobierno argentino para instalarse en ese país.

Estos hechos refuerzan la idea de que los estados son egoístas y buscan sus propios intereses y beneficios. Por un lado, el gobierno argentino intentaba mostrar su superioridad frente a Uruguay, luego de haber perdido la oportunidad de un negocio multimillonario y, por

el otro, aprovechó la indignación ciudadana para potenciar su imagen y así garantizar un apoyo en votos que permitiera la continuidad política del gobierno de ese entonces.

En el caso de Uruguay, el estado asumió la defensa de las empresas pues el posible rechazo a la instalación de las plantas sería un golpe contra sus intereses económicos. Entonces, el gobierno, en su necesidad de asegurar la inversión, privilegió su compromiso con las compañías por encima de su relación con Argentina, a pesar de que existía un compromiso adquirido en un tratado internacional: el Estatuto del Río Uruguay.

Hechos como este muestran que la cooperación entre estados, en el marco de una institución supranacional, llega solo hasta el momento en que un asunto vulnera o amenaza los intereses particulares de alguna de las partes y cómo los estados usan su poder para pasar por encima de las instituciones.

El fallo de la CIJ en 2010 afirma que Uruguay tenía que haber informado y notificado a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) de la realización de obras que podían afectar la navegación, el régimen del río o la calidad de sus aguas, tal como lo indican varios artículos del Estatuto del Río Uruguay, pero no lo obligó a indemnizar, ni mucho menos, prohibió la instalación de plantas de celulosa.

Argentina, según la CIJ, no pudo demostrar la contaminación del río. Es más, la Corte aseguró que Uruguay no incurrió en ninguna violación y que cumplió con sus obligaciones de no contaminar el ambiente. La falta de solidez en los argumentos ambientales llevó a que solo se determinara que futuros proyectos debían ser de pleno conocimiento de ambos estados a través de la CARU y que, sobre la operación de la planta de celulosa, se garantizara una fuerte vigilancia a sus obligaciones ambientales.

El caso Costa Rica - Nicaragua, por el contrario, muestra cómo el primero obtuvo resultados favorables debido a su fuerte argumentación ambiental.

El 18 de noviembre de 2010, Costa Rica demandó a Nicaragua por la presunta incursión del Ejército nicaragüense en su territorio para vigilar obras de dragado de un canal que podría atentar contra el equilibrio ambiental en tierras costarricenses. Un año más tarde Nicaragua demandó a Costa Rica por los daños ambientales sobre el río San Juan que causaban los trabajos de una carretera en sus orillas. En 2015, la CIJ tomó su decisión y afirmó que Nicaragua tenía la obligación de indemnizar a Costa Rica por los daños materiales ocasionados por la apertura de tres caños y determinó que los militares nicaragüenses habían ocupado ilegalmente tierras costarricenses.

A pesar de esto, en 2017, Costa Rica denunció la presencia de un nuevo campamento militar nicaragüense en el sector de Isla Portillos en la costa Caribe —el mismo lugar que fue objeto de controversia en 2010—. El país entonces pidió que se juzgara a Nicaragua por violar la sentencia que ya había sido emitida en 2015 y, además, pidió delimitar la frontera terrestre en esa porción de territorio. En febrero de 2018 la Corte determinó el valor final de la indemnización que Nicaragua debía pagar por la apertura de tres caños en el sector de Isla Portillos y determinó que el sector donde se hacían trabajos nicaragüenses pertenecía a Costa Rica.

En uno de los puntos más álgidos (2011), Nicaragua se aproximaba a elecciones presidenciales y la idea de promover una crisis diplomática podía incentivar los sentimientos nacionalistas que pudieran darle más votos a Daniel Ortega. La apelación al nacionalismo también fue un fenómeno visible en Costa Rica, donde la entonces presidenta Laura Chinchilla también esperaba bajar el tono de la conflictividad interna gracias a la instrumentalización del conflicto.

El caso Costa Rica - Nicaragua es un buen ejemplo de cómo los intereses de cada uno de los Estados entraban en conflicto, a pesar de la existencia de tratados internacionales como el Cañas - Jerez y las obligaciones adquiridas por ambos en la Convención Ramsar. La

economía nicaragüense, al depender en gran parte de la exportación de materias primas, hace que el San Juan se convierta en una ruta vital para el comercio. Además, en caso de que se quiera hacer un nuevo canal interoceánico en Centroamérica —asunto que revive cada cierto tiempo— es indispensable garantizar la navegabilidad del río.

Lo anterior no sería un problema si las acciones nicaragüenses no pusieran en riesgo la seguridad económica costarricense. El dragado de un canal representa riesgos no solo para el río sino para los humedales y la vida silvestre en estos ecosistemas. Como buena parte de la economía costarricense se sustenta en el turismo y la conservación, esto supone un enorme riesgo para ese país. Y no solo esto, Costa Rica además recibe ayudas de cooperación internacional por sus actividades conservacionistas. De ahí que los argumentos costarricenses ante la CIJ fueran todos de carácter ambiental.

Una de las estrategias de Costa Rica fue acudir a la Corte con un informe técnico sobre la cuantificación económica de los daños ambientales que se habrían ocasionado en humedales Ramsar de su territorio, como consecuencia de los dragados de tres caños por parte de Nicaragua. La decisión de Costa Rica de vincular el tema ambiental con una ciencia menos lejana para los jueces, como la Economía, dio resultado. La valoración económica de daños fue utilizada por el gobierno costarricense en sus alegatos e influyó en que la CIJ finalmente ordenara una indemnización monetaria.

Lo anterior no es un asunto menor dado que Nicaragua también pidió una indemnización por cuenta de la presunta contaminación del río San Juan con la apertura de la carretera en territorio costarricense pero no la obtuvo pues no pudo justificar adecuadamente el impacto ambiental, tal como lo manifestó textualmente la CIJ en su sentencia.

El tercer caso analizado en este trabajo fue el de la primera demanda de Nicaragua contra Colombia por un diferendo limítrofe en el Caribe y que llegó a una sentencia en el 2012. El país centroamericano pedía el reconocimiento de su soberanía sobre las islas de

Providencia, San Andrés y Santa Catalina y todos los cayos e islas anexos; una sola frontera marítima entre las áreas de plataforma continental y zona económica exclusiva que pertenezcan a Nicaragua y a Colombia de acuerdo con principios equitativos y circunstancias relevantes reconocidas por el derecho internacional general, desconociendo así el límite del meridiano 82 que argumentaba Colombia, y el derecho a reservarse la posibilidad de reclamar compensación económica.

Aunque la CIJ confirmó la soberanía colombiana sobre el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y otros cayos, decidió fijar los límites marítimos partiendo el archipiélago en dos, de esta manera, los cayos que están más al Norte (Quitasueño y Serrana) quedaron como enclaves en aguas nicaragüenses, que solo proyectan 12 millas náuticas a su alrededor, las cuales se consideran aguas colombianas. Esta decisión confirmó la soberanía territorial colombiana pero se perdieron espacios marítimos y, con ellos, los derechos de explotación económica de los recursos que albergan.

Una de las críticas que se le ha hecho a Colombia es no haber presentado en detalle los riesgos a los que se exponía la Reserva de la Biosfera Seaflower en caso de modificar los límites marítimos. La CIJ en su decisión dejó abierto un problema pues ignoró el compromiso ambiental que Colombia había adquirido ante una organización internacional como la UNESCO en el año 2000 —un año antes de la demanda de Nicaragua— con la creación de la Reserva pues, al cambiar los límites marítimos, dejó parte del cuidado de Seaflower a un nuevo país que no tenía nada que ver en el objetivo de conservación ambiental con que se declaró la zona.

Con su decisión, la CIJ puso a negociar nuevamente a dos países que, precisamente por no ponerse de acuerdo, tuvieron que recurrir a ella. Ese es un escenario bastante complicado pues, según Nicaragua, Colombia no ha acatado el fallo de 2012. Actualmente, Nicaragua tiene otras dos demandas en curso contra Colombia.

Si bien había preocupación por los intereses extractivistas de Nicaragua en el mar ganado en 2012, los intereses extractivistas colombianos también eran una preocupación y es por eso que la argumentación ambiental no habría sido fuerte en el proceso. La explotación de los recursos naturales, tanto pesqueros como los potenciales petróleo y gas, eran evidentes en el país sudamericano. Por esta razón se cree que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia impidió, mediante una carta en el año 2011, que se reforzara la protección de la reserva Seaflower, donde se encuentra la tercera barrera de coral más grande del mundo.

Para ese entonces se estaba buscando que la totalidad del archipiélago fuera parte de la lista de Patrimonio Natural de la Humanidad en la Unesco, sin embargo, esto se consideró como “no pertinente” por parte del gobierno colombiano y se pidió “no avanzar en la presentación de esta candidatura”, a pesar de que, en 2007, fue el mismo gobierno colombiano quien solicitó la inclusión de Seaflower en la Lista de Patrimonio Natural de la Humanidad. Aún más dudas e inconformismo causó que ese hecho solo se conociera en 2013 —después de la sentencia de la CIJ—.

En la actualidad, no hay posibilidad de que Colombia haga exploraciones de petróleo y gas, dado un fallo del Consejo de Estado en 2017.

Al analizar los casos Argentina - Uruguay, Costa Rica - Nicaragua y Colombia - Nicaragua es evidente que el medio ambiente y los recursos naturales son un factor de disputa entre estados. De una u otra forma, todos desean controlarlos. Incluso, en el caso de Costa Rica, el deseo por conservar, preservar y proteger el medio ambiente, más allá de un interés por garantizar el bienestar global, está vinculado a un interés por garantizar su seguridad económica pues muchos de sus ingresos dependen del ecoturismo y la conservación ambiental.

Es por eso que no basta con la vinculación de los estados a tratados internacionales ambientales para garantizar la protección ambiental. Es necesario e impostergable que se

doten y creen organismos internacionales supranacionales con capacidad jurídica vinculante para que los estados no evadan compromisos y responsabilidades ante el menor asomo de un conflicto entre sus acuerdos ambientales internacionales y sus intereses internos.

Si bien el medio ambiente es supranacional y su conservación representa beneficios para todos los estados, principalmente a largo plazo, el análisis de estos tres casos de estudio muestra que el deseo de poder y seguridad se ha superpuesto al deseo de cooperación.

Sin embargo, es importante insistir en la creación de una nueva organización supranacional ambiental que deberá garantizar la existencia de normas ambientales fuertes, es decir, de carácter obligatorio para todo estado, y como consecuencia de esto, la creación de líneas jurídicas estables y más garantes para el medio ambiente como sujeto de derechos.

Además, esta nueva organización debe tener la capacidad de garantizar sanciones y asegurar reparaciones en caso de afectaciones al medio ambiente. Pero no solo esto, deberá tener capacidad consultiva para brindar orientación en prevención de conflictos y desastres, así como apoyo en educación ambiental para los estados y/o organizaciones que lo requieran.

Ante fenómenos globales como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad se pueden esperar más conflictos internos e internacionales por el acceso y manejo de los recursos naturales. Una continua revisión a una herramienta como el Atlas de Justicia Ambiental demuestra que, lejos de solucionarse y disminuir, dichos conflictos van en aumento en el planeta y América Latina y el Caribe es una de las regiones con mayores problemas socioambientales.

7. Referencias bibliográficas

Abello, A. (2009). Cultura y narcotráfico en una frontera del caribe Occidental. El caso de Colombia – Nicaragua [Culture and drug trafficking in a border of the Western Caribbean. The case of Colombia – Nicaragua]. Cuadernos del Caribe, 12, 72-80.

Aguilera, P. G. (2012). *Tratados ambientales internacionales y negocios*. U. Externado de Colombia.

Alvarado, O.A. (2014). El conflicto fronterizo entre Colombia y Nicaragua: Recuento histórico de una lucha por el territorio. *Historia Caribe*, 9(25), 241-271.

Anton, D. (2013). " Treaty congestion" in contemporary international environmental law. In *Routledge Handbook of International Environmental Law*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Ávila Akerberg, A. (2010). La consideración del medio ambiente como asunto de seguridad nacional. *Revista de relaciones internacionales de la UNAM*, (107).

Barbé, E. (1987). El " equilibrio del poder" en la teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 5-17.

Barbier, E., Acreman, M., & Knowler, D. (1997). Valoración económica de los humedales. *Guía para decisores y planificadores*. Gland (Suiza), Oficina de la Convención de Ramsar, 155p.

Barreto, A. (2013). ¿Acatar o no acatar el fallo de la Corte Internacional de Justicia en el Caso Nicaragua v. Colombia? *Revista Javeriana* Vol. 149 Iss. 792.

Bodin, J. (1977). Les Six Livres de la République (1533). *Bk. II*, 265.

Boeglin, N. (2017). El fallo de la Corte Internacional de Justicia entre Costa Rica y Nicaragua: breves apuntes. *América Latina en Movimiento*. Disponible en:

<https://www.alainet.org/es/print/174432>

Boeglin, N. (2017). *Costa Rica / Nicaragua: apuntes sobre conclusión de audiencias orales ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ)*. Derecho Internacional Público Costa Rica. Recuperado de: <https://derechointernacionalcr.blogspot.com/2017/07/costa-rica-nicaragua-apuntes-sobre.html>

Boeglin, N. (2013). La denominada trocha fronteriza en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua: breve análisis desde la perspectiva internacional. *LiminaR*, 11(2), 35-53.

Boeglin, N. (2011). Dragado del río San Juan y balance en la decisión de La Haya del 8 de marzo entre Costa Rica y Nicaragua: perspectiva histórica, política y legal. *Estudios*, (24), 362-379.

Booth, K., & Wheeler, N. J. (2008). Uncertainty. In *Security Studies: An Introduction* (pp. 133-150). Taylor & Francis.

Borrás Pentinat, S., Sindico, F., & Fernández Egea, R. (2011). *Derecho Internacional del Medio Ambiente: Una Visión desde Iberoamérica*. CMP Publishing.

Buzan, B., & Buzan, B. G. (2004). *From international to world society?: English school theory and the social structure of globalisation* (Vol. 95). Cambridge University Press.

Cárdenas, F., & García, F. (2009). Desafíos Impuestos por el Derecho Internacional Ambiental al Derecho Internacional Clásico (Challenges Brought to Classic International Law by International Environmental Law). *Colombian Yearbook of International Law*, 2.

Chacón, C., Mantilla, S., & Romero, R. R. (2018). Posibilidades de manejo conjunto de la reserva de biósfera Seaflower en la frontera marítima colombo-nicaragüense. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(2), 39-71.

Cóndor, M.A. (2017). Hacia la creación de la Corte Internacional de Justicia Ambiental. *Temas Socio-Jurídicos*, 36 (72), 197-212.

Contagio Radio. (2016). La amenaza petrolera sobre biodiversidad del Archipiélago de San Andrés. Bogotá, Colombia.: Contagio Radio. Recuperado de:

<https://www.contagioradio.com/la-amenaza-petrolera-biodiversidad-del-archipelago-san-andres/>

Coralina (2020). CORALINA protocoliza decomiso de más 6 mil kilogramos de pez loro incautada área marina protegida Seaflower. San Andrés, Colombia: Coralina.

Recuperado de: <https://coralina.gov.co/noticias-1/item/2043-coralina-protocoliza-decomiso-de-mas-6-mil-kilogramos-de-pezo-loro>

Corte Internacional de Justicia. (2012). Controversia territorial y marítima (Nicaragua contra Colombia). La Haya. Recuperado de Cancillería Colombia:

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/litigio_nicaragua/PRINCIPALES%20DOCUMENTOS/traduccion_esp_sentencia_del_19_de_noviembre_de_2012.pdf

Cortassa, C. G., Wursten, A. G., & Andrés, G. (2013). El conflicto argentino-uruguayo por las papeleras: diez años de una controversia socio-tecnológica ambiental latinoamericana. *Caderno eletrônico de Ciências Sociais*, 1(1), 85-105.

Creus, N. (2013). El concepto de poder en las relaciones internacionales y la necesidad de incorporar nuevos enfoques. *Estudios internacionales (Santiago)*, 45(175), 63-78.

Cubides Cárdenas, J., Gordillo Pinzón, D. A., & Fajardo Rico, A. (2018). Tribunal Internacional Ambiental y responsabilidad de los estados por daños al medioambiente: ¿una idea utópica?. Cubides Cárdenas, J. & Vivas Barrera, TG (Eds.). (2018). Responsabilidad internacional y protección ambiental. Bogotá: Editorial Universidad Católica de Colombia.

Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral science*, 2(3), 201-215.

Demanda de la República de Nicaragua en contra de la República de Colombia. (2001). Recuperado el 8 de agosto de 2020, de Cancillería de Colombia:

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/demanda_de_nicaragua_26_de_noviembre_de_2013.pdf

Durán, M. M. (2012). El estudio de caso en la investigación cualitativa. *Revista nacional de administración*, 3(1), 121-134.

Egas, M. G. (2013). *En busca de un lugar de la sociedad mundial: la Escuela Inglesa y la Corte Penal Internacional*. FLACSO Ecuador.

El Colombiano. (2012). Ecosistemas de San Andrés quedaron partidos en dos. Medellín, Colombia.: El Colombiano. Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/historico/fallo_de_la_haya_ecosistemas_de_san_andres_que_daron_partidos_en_dos-KGEC_218640

El Espectador. (2012). ¿Qué pasará con la reserva marina Seaflower? Bogotá, Colombia.: El Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/que-pasara-con-la-reserva-marina-seaflower/>

El Isleño. (2017). Hidrocarburos en Seaflower: lo peor está por venir(...). San Andrés, Colombia.: El Isleño. Recuperado de: http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=12763:2017-02-05-12-50-58&catid=41:ambiental&Itemid=83

El Nuevo Diario. (2013). Nicaragua y Colombia deberán compartir Reserva Seaflower. Managua, Nicaragua.: El Nuevo Diario. Recuperado de: <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/295533-nicaraguacolombia-deberan-compartir-reserva-seafl/>

El País. (3 de enero de 2014). Interpol retira la orden de captura contra el exguerrillero Edén Pastora. Recuperado el 14 de abril de 2020, de El País: https://elpais.com/internacional/2014/01/04/actualidad/1388805507_659451.html.

Fernández de Casadevante Romaní, C., & de Casadevante Romaní, C. F. (1992). El acuerdo hispano-francés de 18 de marzo de 1992 relativo al sobrevuelo del territorio francés por las aeronaves que operan en el aeropuerto de Fuenterrabía y anexos. *Revista Española de Derecho Internacional*, 44(2), 699-701.

Ferro, J. E. (2018). El río San Juan: Dos siglos de conflictos entre Costa Rica y Nicaragua. *REIB: Revista Electrónica Iberoamericana*, 12(1), 83-114.

Franciskovic Ingunza, M. (2009). Perspectivas del Derecho Ambiental Internacional, Aspectos Críticos. *Vox Juris*, 18, 75.

Frasson-Quenoz, F. (2014). *Autores y teorías de Relaciones Internacionales: una cartografía*. U. Externado de Colombia.

Gafner-Rojas, C. M. (2018). *El derecho internacional ambiental y su reflejo en Colombia*. U. Externado de Colombia.

Guhl, E., & Tokatlian, J. G. (1992). *Medio ambiente y relaciones internacionales* (No. LC-0467). Tercer Mundo, Uniandes.

Hernández Beloqui, J. (2013). El conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay; Resolución o transformación. *Institut Català Internacional per la Pau, Barcelona, Cataluña*.

Hernández Santoyo, A., Casas Vilardell, M., León Sánchez, M. A., Caballero Fernández, R., & Pérez León, V. E. (2013). La Ciencia Económica y el Medio Ambiente: un aporte desde la valoración económica ambiental.

Herrero, L. M. J. (2000). Desarrollo sostenible. *Transición hasta la coevolución global*. Madrid: Pirámide.

Hurtado, J. (2015). El fallo de la Haya y sus efectos en la Reserva de Biosfera Seaflower. Universidad Externado.

Imber, M., & Vogler, J. (1996). *The environment and international relations*. Taylor & Francis.

Insignares Cera, S. (2011). El proceso de integración europeo: entre lo supranacional y lo intergubernamental. *Universidad del Norte*.

Iturra, K. I. M. (2018). Colombia-Nicaragua. Historia y geopolítica en un fallo de la Corte Internacional de Justicia. *Finisterra: Revista portuguesa de geografía*, 53(107), 141-158.

Jiménez, C. J. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *POLIS: investigación y análisis sociopolítico y psicosocial*, 2(3), 115-147.

Juste Ruiz, J. (1999). *Derecho internacional del medio ambiente* (No. 344.046 J96d). Madrid, ES: McGraw-Hill.

Juste Ruiz, J., & Daudí, M. C. (2014). *La protección del medio ambiente en el ámbito internacional y en la Unión Europea*. Tirant lo blanch.

Juste Ruiz, J., & Franch, V. E. B. (2011). El caso de las plantas de celulosa sobre el río Uruguay: Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 20 de abril 2010. *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, (21), 1.

La Nación. (23 de enero de 2014). Costa Rica volverá a pedir orden de captura internacional contra Edén Pastora. Recuperado el 14 de abril de 2020, de La Nación: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/costa-rica-volvera-a-pedir-orden-de-captura-internacional-contr-ed-en-pastora/EO4DXLEHGRF3NGTCCR7ANK4ZB4/story/>

La Nación. (8 de enero de 2011). La Policía de Fronteras. Recuperado el 14 de abril de 2020, de La Nación: <https://www.nacion.com/opinion/foros/la-policia-de-fronteras/I6JDJKIA4FEEXDGID65DS4GB6A/story/>

La Prensa. (15 de octubre de 2010). Colombia y Nicaragua se enfrentan por intervención de Costa Rica en disputa. Recuperado el 14 de abril de 2020, de La Prensa:

<https://www.laprensa.com.ni/2010/10/15/nacionales/40777-colombia-y-nicaragua-se-enfrentan-por-intervencion-de-costa-rica-en-disputa>

La Prensa. (18 de noviembre de 2010). Costa Rica ordena captura de Edén Pastora. Recuperado el 14 abril de 2020, de La Prensa:

<https://www.laprensa.com.ni/2010/11/18/nacionales/43953-costa-rica-ordena-captura-de-eden-pastora>.

Leal-Hernández, A., & Serrano-Rincón, L. E. (2015). La política ambiental en Colombia: logros obtenidos y problemas a superar. *Vis Iuris. Revista de derecho y ciencias sociales*, 57-67.

Lora, K. I. (2011). El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana. *Revista Actualidad Juridica*, 3-4.

Malamud, C., & García Encina, C. (2011). El conflicto fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua: ¿medioambiente, soberanía, narcotráfico o mero instrumento electoral?. *Boletín Elcano*, (133), 9.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2019). Comunicado de Prensa. Bogotá, Colombia: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Recuperado de:

<https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/publiques/comunicado-prensa-radicacion-duplica-colombia-caso-cuestion-delimitacion#:~:text=La%20D%C3%BAplica%20es%20un%20documento,Colombia%20en%20septiembre%20de%202017>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. (2013). Comunicado de Prensa. Bogotá, Colombia.: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Recuperado de:

<https://www.cancilleria.gov.co/en/node/6957>

- Misión Ramsar de Asesoramiento # 69. (2011). Humedal de Importancia Internacional Caribe Noreste, Costa Rica. Convención Ramsar.
- Mondéjar Pedreño, R. (2015). *Los conflictos ambientales y su tratamiento a través de la mediación*. Dykinson.
- Nava, C. (2005). Guía Mínima para la enseñanza del derecho internacional ambiental en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (113), 815-844.
- Onuf, N. G. (2012). *World of our making: Rules and rule in social theory and international relations*. Routledge.
- Osorio, S. (2016). Las nuevas pretensiones de Nicaragua frente a Colombia en la Haya: Inconveniencias jurídicas y políticas de la actuación colombiana. *Revista ejil*, 7(1).
- Orrego Vicuña, F. (1972). *Chile y el derecho del mar [Chile and the Sea Law]*. Santiago, Chile: Andrés Bello.
- Pérez, G. (2013). Conflicto Nicaragua-Colombia: La Haya calienta el Caribe. *Política Exterior*, 34-39.
- Postiglione, A. (1992). *The Global Village Without Regulations*. Ed. Giunti. Firenze. Italia.
- Prado, R. C. O. D. (2011). La ecologización de la Corte Internacional de Justicia. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 11, 45-76.
- Ramsar, C. (1971). Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. *Ramsar*, 2, 1971
- Reuter, P. (1999). *Introducción al Derecho de los Tratados* (No. BOOK). Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Derecho.
- Rittberger, V., & Mayer, P. (Eds.). (1993). *Regime theory and international relations*. Oxford University Press.
- Rodríguez, M. (2019). *Nuestro planeta, nuestro futuro*. DEBATE.

Rosenstiel, F. (1967). *El principio de la "supranacionalidad": Ensayo sobre las relaciones de la política y el derecho*. Instituto de Estudios Políticos.

Rótulo, D. (2002). Uruguay y su poder de negociación como socio pequeño en el Mercosur. *Comité Editorial*, 87.

Sánchez-Azofeifa, A. (2015). Análisis de la cobertura forestal de Costa Rica entre 1960 y 2013. *Revista Ambientico*, 253, 4-14.

Sannazzaro, J. (2011). Controversias científico-públicas: El caso del conflicto por las "papeleras" entre Argentina y Uruguay y la participación ciudadana. *CTS: Revista iberoamericana de ciencia, tecnología y sociedad*, 6(17), 9.

Semana (14 de septiembre de 2013). El fallo de La Haya se acata pero no se aplica. Bogotá, Colombia.: Semana. Recuperado el 15 de agosto de 2020, de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-fallo-de-la-haya-se-acata-pero-no-se-aplica/357599-3/>

Semana (24 de noviembre de 2012). Colombia y Nicaragua: un fallo difícil de tragar. Bogotá, Colombia. Recuperado el 15 de agosto de 2020, de Semana: <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-nicaragua-fallo-dificil-tragar/268391-3/>

Sjöstedt, B. (2013). Costa Rica and Nicaragua before the International Court of Justice: Trying to Work Out the Complicated Relationship between Law and the Environment. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 22(3), 366-370.

Spykman, N. J. (1942). Frontiers, security, and international organization. *Geographical Review*, 32(3), 436-447.

Tratado Esguerra - Bárcenas. (1928).

Tratado Vásquez - Saccio. (1972).

Treves, T. (2012). El derecho de la delimitación y la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia [The right to the delimitation and the jurisprudence of the International Court of Justice]. In M. Rodríguez Cuadros (Ed.) Derecho Internacional de Delimitación Marítima [International law of maritime delimitation]. Perú, Lima: Primer Congreso Internacional. Universidad Tecnológica del Perú.

Un Periódico. (2010). Avanzada petrolera llega a la isla de San Andrés [Advanced petroleum arrives at the island of San Andres]. Recuperado de:
<http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/avanzada-petrolera-llega-a-la-isla-de-sanandres.html>

Uribe, D., Cárdenas, F. A. (2010). *Derecho internacional ambiental*. Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Villa Orrego, H. A. (2013). *Derecho internacional ambiental. Un análisis a partir de las relaciones entre economía, derecho y medioambiente*. Sello Editorial de la Universidad de Medellín.

Wæver, O. (1993). *Securitization and desecuritization*. Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research.

Wheeler, N. J. (2000). *Saving strangers: Humanitarian intervention in international society*. OUP Oxford.

8. Anexos

8.1 Abreviaturas, Siglas y Acrónimos

ACAG: Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú

ANH: Agencia Nacional de Hidrocarburos

CAR: Corporaciones Autónomas Regionales

CARU: Comisión Administradora del Río Uruguay

CDS: Comisión de Desarrollo Sostenible

CIJ: Corte Internacional de Justicia

CITES: Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (por sus siglas en inglés)

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

CMS: Convención sobre especies migratorias (por sus siglas en inglés)

COP: Conferencias de las Partes

CPPS: Comisión Permanente del Pacífico Sur

DAI: Derecho Ambiental Internacional

DINAMA: Dirección Nacional de Medio Ambiente de Uruguay

ECOPETROL: Empresa Colombiana de Petróleos

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés)

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

GEF: Fondo Global para el Medio Ambiente (por sus siglas en inglés)

ICEF: Corte Internacional del Medio Ambiente (por sus siglas en inglés)

INTERPOL: Organización Internacional de la Policía Criminal

INVEMAR: Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andrés

IPCC: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (por sus siglas en inglés)

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MRA: Misión Ramsar de Asesoramiento

NIMBY: Not In My Backyard

OEA: Organización de los Estados Americanos.

OIT: Organización Internacional del Trabajo

OMC: Organización Mundial del Comercio

OMS: Organización Mundial de la Salud

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIMBY: Please In My Backyard

PNUMA: Programa de las Naciones sobre el Medioambiente

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)