

Juliana Hurtado Rassi

Estrategias para la gestión
conjunta de ecosistemas
transfronterizos: "especial atención
al caso de la Reserva de Biosfera
Seaflower"

Director/es

SALINAS ALCEGA, SERGIO
AMAYA, ANGELA

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>



© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Tesis Doctoral

ESTRATEGIAS PARA LA GESTIÓN CONJUNTA DE
ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS: "ESPECIAL
ATENCIÓN AL CASO DE LA RESERVA DE
BIOSFERA SEAFLOWER"

Autor

Juliana Hurtado Rassi

Director/es

SALINAS ALCEGA, SERGIO
AMAYA, ANGELA

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
Escuela de Doctorado

2020

TESIS DOCTORAL
ESTRATEGIAS PARA LA GESTIÓN
CONJUNTA DE ECOSISTEMAS
TRANSFRONTERIZOS:
“ESPECIAL ATENCIÓN AL CASO DE LA
RESERVA DE BIOSFERA *SEAFLOWER*”

AUTORA

JULIANA HURTADO RASSI

DIRECTORES

SERGIO SALINAS ALCEGA

ÁNGELA MARÍA AMAYA ARIAS

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

ZARAGOZA, 2019



Universidad
Zaragoza

1542



AGRADECIMIENTOS

Alguna vez alguien me dijo que hacer un doctorado era un proceso solitario..., y sí que lo es, tiempo de aprendizaje y crecimiento personal y profesional, un reto que hizo que diera lo mejor de mí..., y este es el resultado. Sin embargo, y a pesar de ser un proceso solitario no hubiera sido posible sin el amor y apoyo de cada una de las personas que estuvieron presentes durante este largo recorrido. Primero le agradezco a Dios, pues ha sido él quien ha permitido que todo esto sea posible, ha puesto a las personas indicadas en el momento preciso en mi vida y ha conducido todo este sueño de la mejor manera.

A mis padres, solo amor y gratitud. Sin ellos no sería la persona que soy, pues cada enseñanza, cada regaño y cada valor inculcado ha sido clave para poder sacar adelante mis sueños. Papa: gracias por cada palabra, por cada impulso y por motivarme día a día para ser una mejor persona y profesional. Mama: tu templanza es ejemplo de rectitud, cada consejo y palabra tuya ha entrado a mi ser para quedarse. Lucho: como siempre lo he dicho el mejor regalo que me dio la vida. Gracias por tu apoyo, compañía y palabras de aliento. Los amo.

A mi familia: siempre pendiente de este logro en mi vida personal y profesional. Al Dr. Oscar Darío Amaya, quien me embarcó en este gran viaje, de principio a fin siempre pendiente, un apoyo incondicional. Gracias por confiar en mí. Dr. Sergio Salinas, como persona inigualable, como director de tesis el mejor. Cada corrección y palabra de aliento fueron más que necesarias para lograr este resultado, gracias por todo su apoyo. Ángela Amaya, una directora inigualable. Me siento afortunada de haber contado con una persona de esas cualidades humanas y profesionales para que me acompañara en este proceso, mil y mil gracias por todo. Coni, la mejor compañera de travesía, pronto vendrá la culminación de tu proceso. Gracias por hacer parte de este sueño. Gilberto B., un apoyo inmenso, gracias por cada consejo, oportunidad y por siempre impulsarme a ser mejor.

Como lo dije, un proceso que culmina gracias al apoyo de tantos... Al Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, a la familia de Zaragoza gracias por su apoyo y respaldo en este proceso, al grupo Mendocino (Líber, Marcela y Mauricio), gracias por su hospitalidad y apoyo durante la estancia, e incluso después. A todos y cada uno de los que estuvieron pendientes de este reto personal y profesional, muchas gracias.

Contenido

AGRADECIMIENTOS	3
ÍNDICE DE TABLAS	13
ÍNDICE DE FIGURAS	15
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	17
INTRODUCCIÓN	21
PRIMERA PARTE	
CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA FRONTERA Y LA CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS	27
CAPÍTULO I	
LAS FRONTERAS: LÍNEAS DIVISORIAS DE ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS Y GENERADORAS DE COOPERACIÓN Y CONFLICTOS AMBIENTALES	29
I. COMENTARIOS INICIALES	29
II. LAS FRONTERAS: MÁS ALLÁ DE UNA SIMPLE LÍNEA DIVISORIA	31
1. El concepto de frontera: algunos antecedentes, su multidimensionalidad y conexión con otros términos	31
A. Algunos antecedentes y características sustanciales del concepto “frontera”	33
<i>i. Concepción de las fronteras en razón del fundamento elegido para su determinación</i>	35
<i>ii. Algunas consideraciones sobre el mar como frontera</i>	37
B. La multidimensionalidad del término “frontera”	42
<i>i. Las fronteras desde la psicología</i>	42
<i>ii. La frontera desde la geopolítica</i>	43
<i>iii. La frontera cultural: generadora de identidad</i>	44
C. La conexión del término “frontera” con otros conceptos	45
<i>i. Relación del término frontera con territorio, ciudadanos y Estado</i>	45
<i>ii. Soberanía y nacionalidad</i>	48

2. La importancia de las fronteras como zonas de integración e intercambio	49
3. La noción de medio ambiente, indispensable en la concepción de las fronteras	52
III. CONFLICTOS Y COOPERACIÓN: LAS DOS CARAS DE LA FRONTERA	54
1. Conflictos fronterizos: desacuerdos a ambos lados de la frontera	55
A. Conceptualización y causas de los “conflictos fronterizos”	55
B. Algunos conflictos fronterizos que merece la pena mencionar	57
2. Cooperación transfronteriza: definición, algunos ejemplos y su importancia a nivel mundial	59
A. La cooperación transfronteriza: el concepto	59
<i>i. La cooperación transfronteriza en Europa</i>	60
<i>ii. La cooperación transfronteriza en el continente americano</i>	65
B. Un ejemplo emblemático de cooperación transfronteriza: la región del Trifinio	70
3. La cuestión ambiental como uno de los principales aspectos generadores de conflicto y motores de cooperación transfronteriza	74
IV. CONSIDERACIONES FINALES	80
CAPÍTULO 2	
ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS: CONSERVACIÓN Y DESARROLLO CONJUNTO	83
I. COMENTARIOS INICIALES	83
II. LOS ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS: LA CONSTATAción DE QUE LA NATURALEZA NO RESPETA FRONTERAS	84
1. Ecosistemas transfronterizos: el concepto	85
2. Categorías de espacios de protección de ecosistemas transfronterizos	88
A. Áreas Protegidas Transfronterizas	89
B. Humedales Ramsar transfronterizos	91
C. Reservas de Biosfera Transfronterizas	96
D. Acuíferos transfronterizos	99
3. La importancia del manejo articulado para la conservación de los ecosistemas transfronterizos	103
III. CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS: DEFINICIÓN, OBJETIVOS INSTRUMENTOS Y ALGUNOS EJEMPLOS	105
1. El concepto y los objetivos de la conservación transfronteriza	106
2. El marco general de los espacios naturales protegidos en el derecho internacional	108
A. Carta de las Naciones Unidas (1945)	110
B. Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano (1972)	111
C. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)	112
D. Convenio sobre Diversidad Biológica	114

E. Convención de Ramsar	115
3. Algunos modelos de iniciativas tendientes a la conservación transfronteriza	117
IV. CONSIDERACIONES FINALES	120

SEGUNDA PARTE

EXPERIENCIAS DE GESTIÓN CONJUNTA DE ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS: ASPECTOS A RESALTAR, ENSEÑANZAS A REPLICAR Y DIFICULTADES A SUPERAR	123
--	-----

CAPÍTULO 3

CASOS EMBLEMÁTICOS DE GESTIÓN CONJUNTA Y ARTICULADA DE DOS O MÁS ESTADOS QUE COMPARTEN UN MISMO ECOSISTEMA DE ESPECIAL PROTECCIÓN	125
I. COMENTARIOS INICIALES	125
II. CASOS EMBLEMÁTICOS DE GESTIÓN CONJUNTA DE ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS	127
1. Experiencias amparadas por instrumentos internacionales de carácter vinculante	132
A. El Tratado de la Cuenca del Río de la Plata: una experiencia latinoamericana a tener como referencia	133
<i>i. Aspectos prioritarios para tener en cuenta sobre el Tratado de la Cuenca del Río de la Plata</i>	134
a. Descripción general del tratado: historia y objetivos	135
b. Organización y mecanismos de gestión para el cumplimiento de este instrumento	137
<i>ii. Reflexiones en relación con el “Tratado de la Cuenca Río de la Plata”</i>	141
B. Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong	144
<i>i. Algunos puntos del Acuerdo del Mekong</i>	145
a. Una descripción general del Acuerdo: historia y objetivos	145
b. Organización y mecanismos de gestión para el cumplimiento de este instrumento	147
<i>ii. Reflexiones en relación con el “Acuerdo del Mekong”</i>	149
2. Iniciativa internacional de especial protección: Reserva de la Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica	150
3. Otros ejemplos: proyectos, iniciativas y códigos de conducta para el manejo articulado de ecosistemas transfronterizos	154
A. El Proyecto Iniciativa Chaco Trinacional	155
B. El Código de Conducta para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos de la cuenca del río Volta	156

III. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE MANEJO DE ECOSISTEMAS	
TRANSFRONTERIZOS ENTRE COLOMBIA Y SUS PAÍSES FRONTERIZOS	158
1. Consideraciones sobre las zonas de frontera de Colombia	158
2. Iniciativas establecidas por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica en la Región Amazónica	161
A. Programa Trinacional de Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Áreas Protegidas PNN La Paya-rpf Cuyabeno y PN Güeppí Sekime: una experiencia regional de conservación en zonas de frontera	162
B. Iniciativa del Escudo Guayanés	165
IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES	169

CAPÍTULO 4

ASPECTOS FUNDAMENTALES EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE GESTIÓN CONJUNTA DE ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS	171
I. COMENTARIOS INICIALES	171
II. TEMAS RELEVANTES QUE RESULTA IMPORTANTE TENER EN CONSIDERACIÓN	172
1. Amplio conocimiento de las características ambientales y ecosistémicas del lugar	173
2. Importancia de los aspectos sociales y económicos	178
3. Participación de las comunidades, cultura y conocimiento tradicional	183
III. ASPECTOS DE FORMA Y FONDO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA INDICADA	185
1. Tipos de instrumentos e instituciones diseñadas para la gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos	186
A. Instrumentos utilizados para la articulación y gestión de ecosistemas transfronterizos	187
B. Institucionalidad y organización para la ejecución de los instrumentos de gestión conjunta	192
2. Cooperación y apoyo internacional: aspectos claves para la ejecución de este tipo de estrategias	194
3. Los principios del Derecho Ambiental Internacional, la necesidad de la Evaluación de Impacto Ambiental Transfronteriza, y las estrategias para la apropiada resolución de posibles conflictos en las relaciones fronterizas	197
A. Principios fundamentales del derecho ambiental internacional en el marco de la construcción de una estrategia de gestión conjunta	197
B. La Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo: un desafío en las relaciones entre Estados	202
C. Parámetros establecidos para la resolución de posibles conflictos entre las partes	204

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES	210
TERCERA PARTE	
ESTRATEGIAS PARA LA GESTIÓN CONJUNTA DE LA RESERVA DE BIOSFERA SEAFLOWER ENTRE COLOMBIA Y NICARAGUA: ECOSISTEMA TRANSFRONTERIZO DESPUÉS DEL FALLO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE 2012	213
CAPÍTULO 5	
EL ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DEL FALLO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA DE 2012: DECISIÓN QUE DEJÓ A LA RESERVA DE BIOSFERA SEAFLOWER, UNA DE LAS MÁS GRANDES DEL MUNDO, EN MEDIO DE UNA DIFERENCIA FRONTERIZA	215
I. COMENTARIOS INICIALES	215
II. EL FALLO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA EN EL DIFERENDO TERRITORIAL Y MARÍTIMO ENTRE COLOMBIA Y NICARAGUA	216
1. Algunos antecedentes históricos de la relación entre Colombia y Nicaragua	217
2. Once años de litigio en la Corte Internacional de Justicia de La Haya	222
3. Las decisiones de la Corte: la soberanía de los siete cayos y el trazado de la delimitación marítima	231
III. COLOMBIA, NICARAGUA Y LA RESERVA DE BIOSFERA SEAFLOWER DESPUÉS DEL 19 DE NOVIEMBRE DE 2012	238
1. Colombia: la estrategia diseñada para afrontar la decisión de la Corte Internacional de Justicia	238
A. El Plan San Andrés: proyectos e inversiones sin precedentes y sin una total ejecución	239
B. Diseño de una estrategia integral	245
2. Nicaragua: nuevas demandas y mayores pretensiones	251
A. Delimitación de la plataforma continental entre Nicaragua y Colombia	252
B. Supuestas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el Mar Caribe	256
3. La Reserva de Biosfera Seaflower: en jurisdicción de dos países después del Fallo	261
A. La designación e importancia para Colombia de la Reserva de Biosfera Seaflower	262
B. La Reserva de Biosfera Seaflower después del Fallo de la Corte Internacional de Justicia	268
IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES	272

CAPÍTULO 6

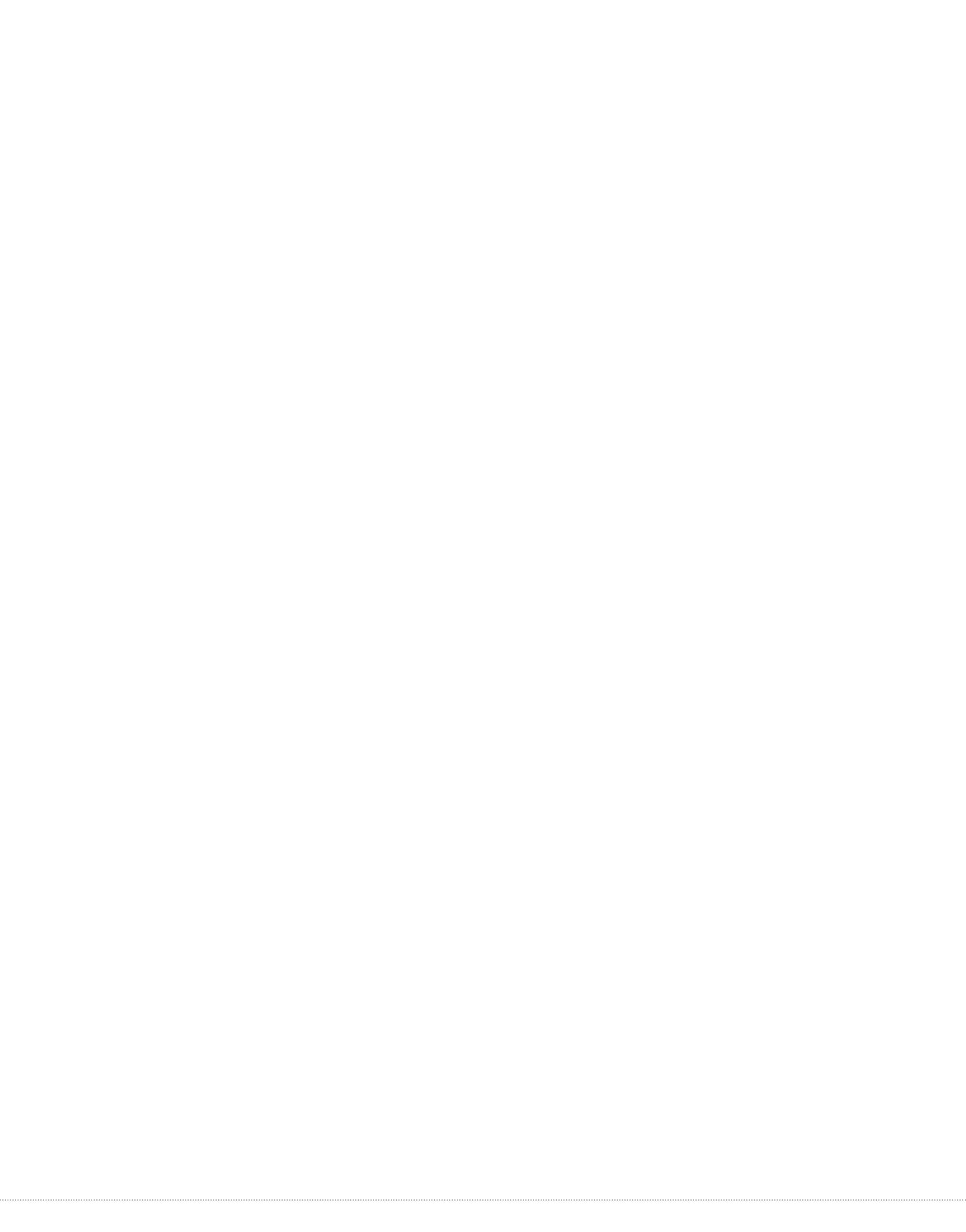
LAS CONSECUENCIAS AMBIENTALES DEL DIFERENDO EN LA RESERVA DE BIOSFERA SEAFLOWER Y LA IMPORTANCIA DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN CONJUNTA ENTRE COLOMBIA Y NICARAGUA PARA SU PRESERVACIÓN		275
I.	COMENTARIOS INICIALES	275
II.	CONSECUENCIAS AMBIENTALES, SOCIALES Y CULTURALES DE LA DECISIÓN de la Corte Internacional de Justicia en la Reserva de Biosfera Seaflower	277
1.	Consecuencias ambientales producidas en este ecosistema estratégico	277
A.	Efectos en la protección, la conectividad y conservación de su biodiversidad	280
B.	Dificultades para la continuidad de las investigaciones y la educación	291
C.	Frustración del objetivo de constituirse como un modelo de desarrollo sostenible	293
2.	Aspectos sociales y culturales impactados por el Fallo de la Corte Internacional de Justicia	297
3.	Algunas consideraciones en relación con la incertidumbre generada por el Fallo de la Corte Internacional de Justicia	298
III.	IMPORTANCIA DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN CONJUNTA ENTRE COLOMBIA Y NICARAGUA	303
1.	Aspectos para tener en cuenta de las Recomendaciones de Pamplona 2000	306
A.	Componentes principales del procedimiento para establecer estas reservas	306
B.	Medidas recomendadas para alcanzar su funcionamiento	308
C.	Aspectos a tener en consideración al diseñar un mecanismo institucional	313
2.	Necesidades específicas para que este manejo conjunto contribuya con el cumplimiento de los objetivos principales de las Reservas de Biosfera	315
A.	Objetivo principal i: utilizar las Reservas de Biosfera para conservar la diversidad biológica natural y cultural	316
B.	Objetivo principal ii: utilizar las Reservas de Biosfera como modelos en la ordenación del territorio y como lugares de experimentación del desarrollo sostenible	321
C.	Objetivo principal iii: utilizar las Reservas de Biosfera para la investigación, la observación permanente, la educación y la capacitación	321
3.	Algunos aspectos especiales para este caso particular	322
A.	Continuidad y fortalecimiento de las estrategias de conservación	327
B.	Cumplimiento de los compromisos e instrumentos internacionales	328

C. Institucionalidad y organización de la Reserva de Biosfera Transfronteriza Seaflower	331
IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES	337
CONCLUSIONES	341
BIBLIOGRAFÍA	349
TEXTOS LEGALES	367
DOCUMENTOS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES	368
DOCUMENTOS DE PÁGINAS WEB	374
SENTENCIAS	378
OTRAS SENTENCIAS	379



Índice de tablas

Tabla 1	Escalas territoriales de la frontera
Tabla 2	Descripción de los aspectos desarrollados en las tres escalas en el Plan Trifinio
Tabla 3	Casos de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos a nivel mundial
Tabla 4	Casos de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos en Colombia
Tabla 5	Cronología de la demanda de Nicaragua contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia.
Tabla 6	Programas y Proyectos del Plan Estratégico para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Decreto 510 de 2015
Tabla 7	Cronología del caso de la Plataforma Continental Extendida (Nicaragua c. Colombia)
Tabla 8	Cronología del caso sobre supuestas violaciones de Derechos Soberanos y Espacios marítimos (Nicaragua c. Colombia)
Tabla 9	Planes de gestión para la Reserva de Biosfera Seaflower
Tabla 10	Zonificación de la Isla de San Andrés
Tabla 11	Zonificación de la Isla de Providencia y Santa Catalina
Tabla 12	Zonificación de los Cayos del Sur y del Norte



Índice de figuras

- Figura 1 Real Orden de 1803. Banco de la República.
- Figura 2 Mapas de Quitasueño elaborados en el informe “Diagramación de las Islas de Quitasueño (Colombia) – sus Líneas de base, Mar Territorial y Zona Contigua”.
- Figura 3 Mapa con la propuesta de línea media planteada por Colombia en la dúplica del año 2010.
- Figura 4 Mapa con la propuesta de línea media planteada por Nicaragua.
- Figura 5 Coordenadas de delimitación de la plataforma continental y las zonas económicas exclusivas de la República de Nicaragua y la República de Colombia.
- Figura 6 Mapa de la frontera marítima trazada por la Corte Internacional de Justicia en el Diferendo territorial y marítimo entre Colombia y Nicaragua.
- Figura 7 Comunicado de prensa de la UNESCO en relación con el desacuerdo entre Colombia y Nicaragua en lo referente a la Reserva de Biosfera Seaflower.
- Figura 8 Mapa con el área del Archipiélago antes y después del Fallo de La Haya.
- Figura 9 Mapa del Área Marina Protegida antes del Fallo.
- Figura 10 Mapa del Área Marina Protegida después del Fallo.
- Figura 11 Diagrama de la Estrategia de gestión conjunta para la Reserva de Biosfera Seaflower.



Índice de abreviaturas

ACA	Acuerdo de Cooperación Ambiental
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AICAS	Áreas de Interés para la Conservación de Aves Acuáticas
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
BAD	Banco Asiático de Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Comunidad Andina
CAR	Corporación Autónoma Regional
CIC	Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local
CI	Conservation International
CIDEAL	Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa y América Latina
CIF	Conservation International Foundation
CMNUCC	Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
CNUDM	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
CNUMAD	Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORALINA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
CTAP	Comité Gestor Trinacional
CTPT	Comisión Trinacional del Plan Trifinio
ENCOP	Environmental and Conflicts Project

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GEF	Fondo Global para el Medio Ambiente
GWP	Global Water Partnership
GIRH	Gestión de los Recursos Hídricos
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IIAP	Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés”
ITTO	Organización Internacional de Maderas Tropicales
MAB	Programa sobre el Hombre y la Biosfera
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MRC	Mekong River Commission
OEА	Organización de Estados Americanos
OIMT	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PNN	Parque Nacional Natural
PNGIBSE	Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos
POMCA	Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas
POMIUC	Plan de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras
PULPRBS	Plan Único a Largo Plazo de la Reserva de Biosfera Seaflower
RBT	Reserva de Biosfera Transfronteriza
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas

SINCHI	Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas
TNC	The Nature Conservancy
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
TBPA	Transboundary Protected Areas
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza
ZASNET	Agrupación Europea de Cooperación Territorial



Introducción

Esta investigación tiene por objeto exponer la necesidad de implementar, de acuerdo con las características de cada lugar, estrategias mundiales de gestión conjunta para los ecosistemas transfronterizos, teniendo como fundamento, en primer lugar, que la naturaleza no conoce de fronteras políticas, y por lo tanto el manejo de esos lugares se debe dar partiendo de dicha premisa, y en segundo lugar, que la protección y preservación de estos lugares únicamente puede abordarse con éxito mediante su fundamento en los principios del Derecho internacional ambiental. Ahora bien, lo expuesto se analiza a la luz de un caso muy particular en el que una Reserva de Biosfera ubicada totalmente en territorio colombiano, a partir de 2012 pasó a estar en jurisdicción no solo de este país, sino también de Nicaragua, como consecuencia de un Fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en el que se definió la frontera marítima entre ambos Estados. Sin embargo, a la fecha no se ha establecido un instrumento de gestión conjunta para este ecosistema estratégico, que año tras año soporta las consecuencias de la disputa territorial que aún existe entre los dos países.

Lo anterior lleva a concluir que es necesario diseñar e implementar una herramienta de gestión conjunta que garantice la efectiva protección de la Reserva de Biosfera Seaflower, por lo cual esta tesis consta de tres partes, cada una dividida a su vez en dos capítulos. En la primera parte se analizan las consideraciones generales de la frontera y las diferentes interpretaciones de dicho contexto, pues en la historia esta ha sido considerada como espacio generador de división y conflicto, pero a su vez ha sido estudiada como área de cooperación; en la segunda parte, mediante la descripción y análisis de diferentes experiencias de gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos se identifican los aspectos fundamentales a ser tenidos en cuenta en el diseño y construcción de las estrategias que deben conducir a propiciar la conservación y desarrollo sostenible de estos lugares ambientalmente

estratégicos. La tercera y última parte se centra en el análisis del caso concreto de la Reserva de Biosfera Seaflower, ecosistema estratégico que a raíz del trazado de la frontera marítima realizado por la Corte Internacional de Justicia de La Haya quedó situado en un 50% en territorio nicaragüense, lo cual plantea la necesidad de estructurar una herramienta de gestión conjunta que conduzca a su desarrollo sostenible.

Para la realización de esta tesis no se podía dejar de lado la importancia que reviste el tema ambiental en la relación entre Estados, más aún cuando comparten un ecosistema que depende de la cooperación transfronteriza para garantizar la conservación y protección de los recursos naturales presentes en él, así como de la calidad de los servicios ecosistémicos que prestan a las comunidades que en ellos habitan. Para comprender la importancia de la gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos se analizaron varios casos, considerados mundialmente representativos, que corresponden a diferentes regiones geográficas, así como a distintos espacios naturales, con el fin de identificar en ellos una serie de características que resultan imprescindibles al momento de pensar en el diseño de estrategias de gestión conjunta de ecosistemas compartidos por dos o más Estados.

Entre las experiencias descritas se destacan dos textos amparados en instrumentos jurídicamente vinculantes: el primero es el Tratado de la Cuenca del Río del Plata entre Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, experiencia que se eligió dada la necesidad de dichos países de desarrollar actividades económicas en ese espacio que garanticen el sustento y la adecuada calidad de vida de sus poblaciones, pero respondiendo al mismo tiempo a la conservación y preservación de ese espacio a través del tiempo; igualmente, se analizó el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong entre Vietnam, Laos, Camboya y Tailandia, países de la región del sudeste asiático considerada heterogénea y geopolíticamente complicada dada su historia de colonización, características que complejizan el diseño de un instrumento de gestión conjunta debido a las prioridades y necesidades tan disímiles que pueden llegar a tener los países que hacen parte de la cuenca.

Asimismo, se analizó la iniciativa internacional de especial protección entre España y Portugal para la Reserva de Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica, ejemplo que demuestra el interés de ambos Estados por conservar y garantizar un desarrollo sostenible en ese lugar que ostenta una serie de características ambien-

tales y ecológicas únicas, mediante el diseño de un Plan de Acción enmarcado en la realidad del territorio transfronterizo, así como las características ambientales, sociales y culturales que resultaba necesario tener en cuenta para este diseño. Asimismo, se alude a otro tipo de ejemplos que demuestran la importancia del manejo articulado que deben implementar los países en estos ecosistemas compartidos, entre los que se pueden señalar el Proyecto Iniciativa Chaco Trinacional y el Código de Conducta para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos de la Cuenca del Río Volta.

Es importante señalar experiencias colombianas, pues el caso de estudio compromete a este país, caracterizado por poseer fronteras tanto terrestres como marítimas con trece países, pero a su vez por tener una débil gestión transfronteriza que garantice la protección ambiental de estos lugares en su mayoría ambientalmente estratégicos. Iniciativas establecidas por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica en esa región, el Programa Trinacional de Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Áreas Protegidas PNN La Paya, el RPF Cuyabeno y PN Güeppi Sekime, así como la Iniciativa del Escudo Guayanés, dan cuenta de la necesidad de que los Estados que comparten espacios naturales con características tan importantes cooperen, pero a su vez del compromiso e interés político que debe respaldar toda esta gestión, con el fin de garantizar su eficacia.

Como se mencionó, el estudio de todas estas experiencias condujo al análisis de ciertos aspectos considerados prioritarios en el diseño tanto de forma como de fondo de dichos instrumentos, entre los que se resalta el amplio conocimiento que se debe tener de las características ambientales, sociales y culturales del lugar, de la elección del instrumento de manejo conjunto pertinente de acuerdo con el caso de estudio, así como de la institucionalidad y organización que conduciría al éxito de su implementación.

Aunado a lo anterior se analizó la importancia del apoyo y la cooperación internacional tanto en el diseño como en la implementación de las estrategias, lo fundamental que resulta que estas se sustenten en los principios del Derecho internacional ambiental que buscan garantizar la adecuada relación entre Estados, y a su vez la conservación de los recursos naturales. Por último, se hace énfasis en la necesidad de realizar estudios de impacto ambiental transfronterizo en caso de surgir el interés de alguno de los países en relación con la ejecución de actividades que puedan interferir o afectar la conservación del ecosistema que se decidió

proteger conjuntamente, lo anterior, entre otras cosas, con el objetivo de evitar conflictos entre las partes, para lo cual también es importante definir la manera en que estos serán dirimidos.

Una vez analizados estos aspectos en cada una de las experiencias de gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos, se procedió a estudiar el caso concreto de la Reserva de Biosfera Seaflower, hábitat para el cual urge diseñar una herramienta que les permita a Colombia y Nicaragua garantizar su conservación, incentivar el desarrollo sostenible, y asegurar la adecuada calidad de vida de las comunidades que dependen del estado ambiental del lugar.

Una de las principales dificultades al momento de realizar esta tesis radicó en el entendimiento de la posición de Colombia en relación con esta problemática, específicamente en lo que respecta al no cumplimiento de lo que la Corte determinó en el fallo. Así las cosas, el hecho ha conducido a que sea escasa tanto la información como la bibliografía relacionada con la importancia de generar un manejo conjunto de este ecosistema entre Colombia y Nicaragua, conllevando así que la necesidad de una estrategia bilateral entre ambos Estados se respaldara en las consecuencias de tipo social, económico, cultural y ambiental que está generando la situación de inestabilidad e inseguridad de quienes habitan la región.

Desde 2012, cuando se conoció el Fallo de la Corte Internacional de Justicia en el Diferendo Territorial y Marítimo entre Colombia y Nicaragua, decisión que dejó aproximadamente la mitad del área marina de la Reserva de Biosfera Seaflower en jurisdicción nicaragüense, se han generado varios efectos de tipo ambiental, social, cultural y económico, como consecuencia de la estrategia de defensa del Gobierno colombiano de no acatar el Fallo. Sumado a lo anterior, y a pesar las constantes recomendaciones emitidas por los expertos, después de siete años no se ha diseñado una estrategia conjunta para dar continuidad a la realización de las actividades de tipo económico que durante años se han desarrollado en esa área marina ahora binacional, y mucho menos se ha negociado un tratado entre estos países que conduzca al adecuado manejo del ecosistema que, como resultado del trazado de la frontera marítima por la Corte Internacional, debe ser considerado y gestionado como transfronterizo.

La problemática política entre los dos países no debería sobreponerse a la realidad ambiental y social que está enfrentando la Reserva de Biosfera, declarada así por la UNESCO en el año 2000, dadas las características ecosistémicas, culturales,

sociales y económicas que congregaba, así como por las funciones de conservación, fomento del desarrollo sostenible, investigación y educación ambiental que cumplía en el momento de su designación y durante algunos años más en los que Colombia, mediante la implementación de políticas y otro tipo de estrategias, logró garantizar un adecuado, aunque no ideal, estado ambiental de este lugar.

Ahora bien, las consecuencias generadas por la situación de incertidumbre e insuficiente compromiso del Estado colombiano ante la decisión de la Corte Internacional de Justicia en este lugar de características ambientalmente estratégicas deben ser remediadas, compensadas y mitigadas mediante el urgente diseño e implementación de una herramienta de gestión conjunta entre ambos países que garantice el derecho a un ambiente sano de quienes viven en este Archipiélago y a su vez dependen de los servicios ecosistémicos que prestan sus recursos naturales.

Primera parte
Consideraciones generales en torno a la
frontera y la conservación de ecosistemas



Capítulo 1

Las fronteras: líneas divisorias de ecosistemas estratégicos y generadoras de cooperación y conflictos ambientales

I. COMENTARIOS INICIALES

Este capítulo tiene como objetivo principal conceptualizar el término frontera mediante la identificación de diferentes características tenidas en cuenta por ciertas disciplinas y ámbitos desde los que se ha definido y precisado esta noción. Asimismo, se hará alusión a la manera en la que el elemento medio ambiente ha fortalecido y proporcionado mayor relevancia a este concepto, toda vez que el tema ambiental es considerado, entre otras cosas, uno de los principales aspectos generador de conflictos y a su vez de cooperación entre naciones. Teniendo claro lo anterior, a continuación se analiza la importancia del trabajo conjunto y articulado que debe ser realizado y priorizado por los países que comparten ecosistemas estratégicos, pues el desarrollo y conservación de estos lugares depende directamente de las estrategias que se construyan y a su vez desarrollen en dichos espacios.

Como lo menciona MEDINA (2004: 78) las fronteras son: “[...] un objeto interdisciplinario por excelencia”, razón que ha conllevado a que sean estudiadas desde diferentes disciplinas como la geografía, la ciencia política, la sociología, la economía, la filosofía y hasta la psicología, de tal manera que ha llegado a considerarse¹ como un concepto multidimensional¹. Algunos de los significados y enfoques

1 En ese sentido, para FOUCHER (2005: 20) las fronteras son “estructuras espaciales elementales de forma lineal con función de discontinuidad geopolítica”, que a su vez tienen tres dimensiones

mencionados se abordan a lo largo de este capítulo; sin embargo, y en razón del objeto de estudio de esta tesis se hace especial énfasis en la noción de medio ambiente como factor que en la actualidad tiene trascendencia en cuanto al régimen jurídico que se aplica en las zonas y ecosistemas transfronterizos.

Igualmente, se enfatiza en cómo las fronteras han sido, por un lado, generadoras de conflictos de orden político, social, económico, religioso y ambiental, y por otro, han sido concebidas como espacios de cooperación e integración. En este capítulo se analizan algunos ejemplos que han demostrado que la colaboración e implementación de estrategias conjuntas entre Estados, con las que normalmente se busca aunar esfuerzos de tipo técnico, económico, y humano, fortalecen y generan resultados de mayor impacto global.

En virtud de lo anterior, se estudia cómo, desde la perspectiva ambiental y geográfica, los ecosistemas no respetan fronteras de ningún tipo, y su conservación depende única y exclusivamente del trabajo articulado entre los países que comparten estos lugares ambientalmente estratégicos también llamados ecosistemas transfronterizos. Es importante, mencionar que la conservación de estos lugares depende, entre otras cosas, del diseño e implementación de una estrategia de desarrollo conjunto que se enfoque prioritariamente en establecer un plan de trabajo consensuado entre los Estados que comparten el ecosistema.

De esa manera el presente capítulo tiene la siguiente estructura: en primer lugar se discurre acerca del concepto de frontera, con la finalidad de identificar los aspectos más relevantes para esta investigación; asimismo, se analiza la importancia que con el tiempo ha ido adquiriendo la noción de medio ambiente en la construcción y aplicación de esta noción. En segundo lugar se expone el carácter dual de las fronteras, entendidas como los lugares propicios para la generación e implementación de estrategias de cooperación, teniendo en cuenta, sin embargo, que su carácter divisorio y segregatorio en ocasiones ha convertido estos lugares en espacios de conflicto y discordia.

“lo real, lo simbólico y lo imaginario”. Por real, se refiere a que las fronteras expresan un límite espacial que delimita el ejercicio de la soberanía de un Estado. En cuanto a la función simbólica de las fronteras, FOUCHER se refiere a la identidad y a la sensación de pertenencia a un territorio, mientras que para él lo imaginario remite a los mitos fundadores del Estado Nación, los cuales hacen que este se diferencie de otros Estados.

II. LAS FRONTERAS: MÁS ALLÁ DE UNA SIMPLE LÍNEA DIVISORIA

El término *frontera* se ha estudiado a lo largo del tiempo desde diferentes perspectivas, disciplinas y contextos. Sin embargo, la historia ha llevado a que su significado adquiera cada vez mayor complejidad.

El enfoque más común y analizado por los historiadores es la noción política de este término, pues como se verá más adelante, y como sustentan LASSERRE y GONON (2008: 18), el espacio mundial se divide en territorios políticos, constituyéndose así el Estado Nación como un territorio administrado por un Gobierno, delimitado a su vez por fronteras, las cuales juegan un rol determinante en el sentimiento de pertenencia y cohesión interna de los habitantes o ciudadanos. Esto permite identificar la estrecha relación entre frontera y la conceptualización de territorio, población, Estado y soberanía.

A pesar de que, como lo afirma FOUCHER (1997: 19):

[...] el término tiene una connotación política, es fundamental indicar que el concepto de fronteras no es una noción académica sino un concepto “práctico”, es decir “político”, pero además de ser considerada simple línea divisoria entre dos países, la complejidad de la evolución del significado de frontera ha sido estudiada desde diferentes aristas dada la multidimensionalidad y relación que tiene con otros conceptos.

Teniendo en cuenta lo anterior, vale la pena conocer la evolución de este término y evidenciar cómo las fronteras ya no son consideradas líneas divisorias, sino más bien espacios de cooperación e integración que buscan fortalecer el trabajo conjunto y articulado de los Estados.

1. El concepto de frontera: algunos antecedentes, su multidimensionalidad y conexión con otros términos

Las diferentes ciencias y disciplinas se refieren al concepto de frontera de acuerdo con diversos criterios y dimensiones. Para la geografía, la antropología social, la historia, las relaciones internacionales, el derecho y las ciencias naturales, la frontera se ha estudiado teniendo en cuenta la territorialidad, la geopolítica, los

aspectos sociales, legales, de vínculo de cooperación, de conflictos y de recursos naturales (GERNAERT, 2005: 4).

El término frontera ha sido utilizado en diferentes escenarios para significar el límite o la barrera existente entre dos territorios, zonas o tipos de población. Por ejemplo, desde la óptica política, la frontera marca el ámbito jurisdiccional de la soberanía nacional de cada país, agrupando a su vez espacios que desde la economía conforman una unidad, tienen un potencial productivo similar, recursos naturales particulares y seres humanos con características culturales relativamente semejantes (GONZÁLEZ, 1991: 67). Este concepto de frontera política hace alusión a diferentes elementos de gran relevancia y trascendencia dentro de los países, de forma que las más mínimas diferencias que se presentan en las zonas de frontera relacionadas con estos aspectos, en algunas ocasiones causan conflictos sociales, económicos, culturales y ambientales.

La frontera ha sido pensada también como una zona formada por dos o más territorios fronterizos nacionales, otorgándole así un fuerte vínculo con aspectos meramente geográficos, sociales, económicos y culturales. Entre las múltiples definiciones se encuentra la siguiente:

La zona o área de frontera constituye geográficamente una extensión limitada y próxima al límite de las soberanías que confluyen. Puede tratarse de localidades contiguas, ecosistemas integrados o algún microrecurso que puede dar lugar a una explotación compartida, presente o futura. Pero también en el ámbito espacial donde interactúan y se articulan dos sociedades y sus economías, que siendo diferentes generan contrastes o choques, a veces complementarios o conflictivos (VALENCIANO, 1990: 4).

Vale la pena tener en cuenta que esta definición está sujeta a diferentes interpretaciones y visiones, por eso es importante considerar los enfoques que de acuerdo a diversas circunstancias se le ha dado al concepto². Por ejemplo, de acuerdo con

-
- 2 La necesidad de dividir la superficie total del globo terrestre en espacios que estén sometidos a la soberanía territorial de diferentes Estados, así como de otros espacios que no pueden ser objeto de apropiación soberana por ningún Estado (p. ej., alta mar), condujo a exigir en razón

las nociones de frontera que GERNAERT (2005: 5) diferencia están la linealidad, la zonalidad y los imaginarios locales y nacionales:

Noción de linealidad: se refiere a la línea político-jurídica, es decir, la frontera política que divide territorios, básicamente Estados-Nación. Es una connotación esencialmente jurídica expresada en tratados internacionales.

Noción de zonalidad: tiene en cuenta la zona de intercambio e interacción, incluyendo así el espacio social, económico, cultural, político y ambiental de interacción que determina un flujo desde lo local.

Frontera que se traza desde los imaginarios locales y nacionales: tiene en cuenta aspectos culturales, así como imágenes, mitos, conceptos y utopías de los diferentes sectores sociales y políticos. En otras palabras, se conciben las fronteras como construcciones culturales y no necesariamente producto de la naturaleza.

Estas interpretaciones no son en ningún momento excluyentes; por el contrario, se complementan y crean una visión mucho más compleja y enriquecedora del concepto de frontera, el cual supera la concepción de límite y separación, para generar una idea de vínculo, de espacios de interacción, de alianzas sociales, políticas, económicas y ambientales.

Así las cosas, resulta trascendental analizar con mayor profundidad y teniendo en cuenta la finalidad de este trabajo, los antecedentes del término frontera, su multidimensionalidad en razón de las diferentes ciencias y disciplinas que lo han utilizado y definido a su modo, así como la relación y vínculo con la noción de Estado, territorio y población, toda vez que no puede haber Estado sin frontera, y se necesita al menos un territorio y una población para que la frontera tenga sentido.

de su importancia, la necesidad de delimitar los ámbitos territoriales, creándose así el concepto de frontera que, en cuanto a categoría jurídica, sirve para delimitar la porción del territorio en la cual cada Estado ejerce su autoridad y puede exigir a los restantes Estados que se abstengan de penetrar y actuar en él (GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y SÁENZ DE SANTA MARÍA, 2008: 606).

A. Algunos antecedentes y características sustanciales del concepto “frontera”

Antes de entrar a describir algunos aspectos relacionados con el concepto de frontera, es preciso hacer un análisis concreto de la diferenciación entre los términos “frontera” y “límite”, pues en algunas ocasiones son utilizados indistintamente debido a las similitudes que ostentan en algunos aspectos³.

En latín *frons* o *frontis*, significa la frente o parte delantera de algo, refiriéndose a un área que se encuentra a la orilla de la región interior de un país. En la época del imperio romano tuvo desarrollo el término *fronteria* o *frontaria*, que era empleado para indicar una tierra limítrofe, regiones o zonas con cierto grado de profundidad. Por su parte, el término *límite*, el cual deriva de *limes*, se refería a un camino que corría paralelamente a una línea de propiedad, o una línea que separaba dos territorios sujetos a soberanías diferentes (HANSEN T., 2007: 232).

Asimismo, en los primeros siglos de la era cristiana en Europa, durante el reinado del emperador romano Augusto, como parte de un sistema administrativo y defensivo se instituyeron los limes *imperii*, reconocidos como caminos fortificados en una zona fronteriza que tenían función tanto militar como aduanera, y para cuya delimitación se acudía a ciertos ríos y sierras montañosas, entre otras barreras topográficas (HANSEN T., 2007: 231)⁴.

-
- 3 Entre los autores que han hecho alusión a la diferenciación entre los conceptos de límite y frontera está el venezolano BRICEÑO MONZILLO (1982: 130) quien explica que: “[...] el concepto frontera suele usarse habitualmente como sinónimo de límite. Desde el punto de vista estrictamente técnico, existen diferencias entre ambos, pues la idea de límite responde a una noción lineal, en cambio la de frontera, a una noción espacial que involucra, por tanto, no solo el límite sino también a toda la zona delimitada por éste”. Asimismo señala que el término frontera encierra un sentido genérico que incluye la función específica limítrofe, considerando así la frontera como el conjunto de una relación binomial que abarca el límite mismo y la zona fronteriza adyacente a ambos lados. Resulta igualmente necesario mencionar que en inglés es tradición emplear *frontier* en el sentido de frontera y *border* o *boundary* (más que *limit*) en el sentido lineal. Sin embargo, *borderland* (tierra limítrofe), y a veces *boundary*, se usa a menudo en el sentido espacial de fronteras (NWEIHED, 1992: 35).
 - 4 Al referirse al tema el mismo autor señala: “El límite territorial se orienta al interior de un país o nación. Creado y mantenido por la voluntad del gobierno central, representa la línea exterior del control efectivo ejercido por este. Tampoco está ligado inextricablemente al pueblo residente en las

Por otro lado, frente al concepto de frontera HANSEN (2007: 235) señala que:

La frontera, en cambio, se orienta hacia el exterior, es decir, hacia las áreas remotas o distantes que constituyen una fuente a la vez de peligro y de oportunidades. Los habitantes de las regiones fronterizas no se sienten atraídos hacia el centro ni circunscritos por los límites territoriales de su autoridad; a menudo desarrollan sus propios intereses que no siempre coinciden con los del gobierno central.

Esta diferenciación permite sugerir que la frontera territorial ha dejado de ser entendida como simple línea o límite lineal fijo de carácter geográfico o como resultado de negociaciones, para pasar a ser concebidas y dimensionadas como resultado de procesos dinámicos en los que se deben tener en cuenta aspectos de carácter político, social y cultural.

Lo anterior se ve reflejado en la manera en que el hecho de hacer parte de un grupo social con costumbres similares y poseer el control de una fracción del área total llevaba a las comunidades a vivir con una noción clara de demarcación territorial; por ejemplo, las comunidades indígenas australianas o estadounidenses utilizaban cercas, cursos de ríos, entre otros, para delimitar espacios (HANSEN, 2007: 236). Igualmente, las civilizaciones egipcia, griega y mesopotámica se dividían territorialmente de acuerdo con la administración de sus tierras, o zonas de influencia, reflejando así la esencia de las fronteras y espacios fronterizos en los que la dinámica social, cultural, ambiental y política, va más allá de una simple línea de demarcación.

regiones fronterizas y, como tal, no refleja en lo más mínimo los deseos y aspiraciones cambiantes de esta gente. Más bien, ha sido definido y regulado por las leyes nacionales e internacionales que le dan un carácter impersonal. El límite también actúa como una fuerza centrípeta sobre los habitantes de un país. Aunque tiene una función estratégica en el sentido de ser una línea defensiva que evita que los enemigos penetren al territorio nacional, también actúa para retener a los ciudadanos y recursos de una nación” (HANSEN, 2007: 236).

*i. Concepción de las fronteras en razón del fundamento
elegido para su determinación*

A lo largo de la historia, y en función del enfoque que se pretenda dar, es posible encontrar varias clasificaciones de fronteras, esto dependiendo de la concepción geopolítica, los impactos, las taxonomías y los criterios con los que se analice. Sin embargo, y para el caso específico de este trabajo, resulta fundamental analizar la manera en que los rasgos geofísicos de las regiones han sido determinantes en la división de los territorios.

Es importante indicar que la diferenciación que se acostumbra a hacer entre fronteras naturales y artificiales viene dada por características de tipo visual, las primeras definidas así por ser rasgos geofísicos permanentes y discernibles, entre los que se pueden mencionar la orilla del mar, una cadena montañosa, un río, un lago o, excepcionalmente, bosques, pantanos o desiertos. Estas fronteras, si bien se definen como naturales, son en realidad artificiales, pues son resultado de decisiones políticas y trazados de líneas divisorias definidos antropocéntricamente.

Por su parte, las fronteras que para su determinación no ha sido necesario utilizar ningún rasgo natural, son conocidas como fronteras artificiales: “[...] carecen de rasgos visibles y permanentes, son delimitadas artificialmente, trazando líneas rectas o arco de círculo, desde puntos escogidos por las partes interesadas, ya sea designando como tales límites que siguen meridianos o paralelos, longitudes y latitudes” (NWEIHED, 1992: 45).

En razón de lo anterior, y como menciona LATTIMORE (1968: 375): “[...] las fronteras son de origen social, no geográfico. Únicamente después de que haya surgido el concepto de una frontera, la comunidad que lo concibió puede ligarlo a una configuración geográfica”. Así las cosas, el concepto de frontera está estrechamente vinculado a las relaciones humanas, al lugar de encuentro de dos entidades sociopolíticas que tenían sus propios intereses y características culturales particulares (DE LA PEÑA MARTÍNEZ, 2013).

Como ejemplo de fronteras que se establecieron tomando en cuenta criterios fisiográficos⁵ pueden mencionarse las topográficas, conocidas también como fron-

5 De acuerdo con VALENZUELA (2004: 45) las fronteras naturales no han estado exentas de crear

teras naturales. Eran utilizadas con el fin de realizar las divisiones del territorio, por ejemplo, durante el periodo comprendido desde la independencia de Texas (1836) hasta la guerra de 1846-1848, cuando Estados Unidos consideraba el Golfo de México y el Río Bravo como su frontera natural. Estas fronteras naturales⁶ constituían barreras fuertes o estratégicas al permitir el aprovechamiento de las irregularidades topográficas como ríos caudalosos o cadenas de montañas altas, para separar y a su vez preparar la defensa militar adecuada del territorio de un país (HANSEN, 2007: 233).

ii. Algunas consideraciones sobre el mar como frontera

Como es de suponer, el tema que más preocupación ha generado históricamente ha sido sin duda la importancia para los Estados de delimitar los espacios sobre los que se proyecta su soberanía. En lo relacionado con el tema de la delimitación marítima es necesario referirse a algunas consideraciones fundamentales: el hombre siempre ha tenido gran interés en mantener contacto con el mar dado el amplio espectro de posibilidades que este ofrece en torno a sus recursos naturales, las vías de comunicación, el desarrollo científico y económico que en él se pueden generar (MARTÍNEZ VARGAS y VEGA BARBOSA, 2016: 47).

La Declaración de París de 1856⁷ es reconocida como el primer intento de codificación de los principios internacionales del mar, y en ella se puntualizaron

dificultades al paso de los años, entre ellos los cambios en los cursos y caudales de los ríos, la determinación de su parte mas profunda y los problemas asimismo derivados de la precisión de vertientes en las zonas montañosas.

- 6 NWEIHED (1992: 25) menciona que un río limítrofe no es un límite sino un río que dos Estados han convenido en considerarlo como tal, y así lo hacen saber soberanamente a la comunidad internacional.
- 7 La Declaración de París del 16 de abril de 1856 es considerada como una de las primeras declaraciones sobre Derecho marítimo, la cual contenía disposiciones relativas al tratamiento de las naves de acuerdo al pabellón y tratamiento de la mercancía; cfr. [<http://www.derechointernacional.net/publico/fuentes-normativas-generales/conv-de-interes-historicos/338-declaracion-de-paris-de-1856.pdf>].

cuatro reglas acerca de abolir el corso, la inmunidad de mercancías neutrales en barcos enemigos, de mercancías enemigas en barcos neutrales y la efectividad de los bloqueos (MARTÍNEZ VARGAS y VEGA BARBOSA, 2016: 85). Con este antecedente se dio continuidad a un proceso de codificación de este Derecho en las Conferencias de La Haya en 1899 y 1907⁸, así como en la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de 1930, en la que participaron aproximadamente 46 Estados, y que dividió sus discusiones en tres grandes temas: la nacionalidad, las aguas territoriales, y la responsabilidad de los Estados⁹. Posteriormente, en 1945 nació la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el tema específico relacionado con la delimitación marítima se convirtió en un asunto más relevante y de profunda actividad en el Derecho internacional a partir de la segunda mitad del siglo xx. Según MARTÍNEZ VARGAS y VEGA BARBOSA (2016): “El proceso de consolidación del interés estatal por llevar a cabo la tarea de delimitación marítima tiene su origen después de la Segunda Guerra Mundial”.

-
- 8 La Conferencia de Paz de La Haya de 1899, reunida por iniciativa del zar Nicolás II, supuso el comienzo de una tercera fase en la historia moderna del arbitraje internacional. En la Conferencia participaron Estados de Europa y algunos países de Asia, así como México, lo cual fue considerado un adelanto para su época. El principal objetivo era debatir acerca de la paz y el desarme. La Conferencia concluyó con la adopción de un convenio para el arreglo pacífico de las controversias internacionales; no sólo trataba el arbitraje, sino también otros métodos de arreglo pacífico, como los buenos oficios y la mediación. En cuanto al arbitraje, el Convenio de 1899 estimó la creación de un mecanismo permanente que permitiera establecer tribunales arbitrales para facilitar su trabajo, institución conocida como la Corte Permanente de Arbitraje. Unos años más tarde, en 1907, se celebró la segunda Conferencia de Paz de La Haya, a la que los Estados de América Central y del Sur también fueron invitados. En esta Conferencia se revisaron el convenio y la mejora de las normas que regían el reglamento arbitral (ONU, 2019).
 - 9 Entre los aspectos a destacar relacionados con el campo de la codificación del Derecho Internacional Público, está la Conferencia para la Codificación del Derecho Internacional de La Haya de 1930, celebrada bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, en la cual se decidió, luego de muchas consultas con los gobiernos, que únicamente los temas de nacionalidad, responsabilidad del Estado y aguas territoriales habían sido lo suficientemente estudiados y trabajados para realizar su codificación (RUDA, 2010: 215).

En un principio el ejercicio de la delimitación marítima se limitó a los estrechos, pues el mar territorial ya era reconocido por los Estados circunscribiéndolo a una extensión que oscilaba entre las tres y las seis millas náuticas (MARTÍNEZ VARGAS y VEGA BARBOSA, 2016: 683). Fue entonces, en 1929, en el contexto de lo que se conoce como el Proyecto de Convención sobre Aguas Territoriales, cuando se propuso que la delimitación de los estrechos fuera definida, en caso de no existir un acuerdo entre las partes, mediante el trazado de una línea media o equidistante para el caso de las costas adyacentes. Esta metodología se adoptó en la Conferencia de La Haya de 1930, y como posición en 1956.

En 1958, la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar Territorial¹⁰ dio el paso inicial para la delimitación marítima, que a su vez fue tenido en cuenta en las primeras decisiones de la Corte Internacional de Justicia¹¹. Entre los casos iniciales de delimitación se puede mencionar el de la Plataforma Continental del Mar del Norte, entre la República Federal de Alemania y Dina-

10 Al concluir esta Conferencia los Estados parte adoptan cuatro convenios referentes a el mar territorial y la zona contigua (el cual entró en vigor el 10 de septiembre de 1964), la alta mar (en vigor el 30 de septiembre de 1962), las pesquerías y la conservación de recursos vivos del alta mar (en vigor el 10 de junio de 1966) y la plataforma continental (en vigor a partir del 10 de junio de 1964).

11 En relación con la posición que la Corte Internacional de Justicia de La Haya ha establecido para efectos de delimitación marítima, encontramos por ejemplo que ha recurrido a la existencia de normas consuetudinarias para la definición de límites terrestres y marítimos entre los que se puede mencionar: la sentencia del 20 de febrero de 1969, en el asunto de la Plataforma Continental del Mar del Norte (República Federal de Alemania contra Dinamarca/Países Bajos) (CIJ Reports 1969, p. 203), Sentencia del 12 de octubre de 1984, en el caso relativo a la delimitación de la frontera marítima en la región del Golfo de Maine (Canadá contra Estados Unidos de América) (CIJ Reports 1984, p. 290), sentencia del 3 de junio de 1985, en el asunto relativo a la delimitación de la plataforma continental entre la Jamahiriya árabe, Libia y Malta; (CIJ Reports 1985, p. 39). De acuerdo con NOVAK y CORROCHANO (2014: 43), en casos recientes esta Corte ha venido exigiendo un mayor rigor en las prácticas interestatales como prueba de la existencia de una costumbre, lo cual ha hecho cada vez mas difícil que una frontera pueda ser definida a través de esta fuente del Derecho internacional. Concretamente en el caso de fronteras marítimas, la jurisprudencia reciente de este tribunal ha preferido optar por el tratado como fuente definitiva de los límites entre Estados.

marca, y la República Federal Alemana y los Países Bajos¹², en el que a la Corte no se le había solicitado específicamente el trazado mismo de la línea de delimitación, sino la formulación de los principios para la delimitación de la plataforma continental de los tres Estados en el Mar del Norte.

La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se llevó a cabo en 1960 y concluyó sin que las propuestas de los Estados obtuvieran la mayoría de votos. Por su parte, en la Tercera Conferencia, la cual celebró once periodos de sesiones entre 1973 y 1982, finalmente se aprobó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar con 320 artículos, 17 partes y 9 anexos técnicos.

MARTÍNEZ VARGAS y VEGA BARBOSA (2016: 695) hacen énfasis en la importancia de diferenciar las nociones “límite marítimo” y “delimitación fronteriza”: “[...] se sugiere hacer uso del término ‘límite’ únicamente cuando se hace referencia a una línea que al mismo tiempo constituye el límite interior de un espacio marítimo y el límite exterior de otro dentro del mismo Estado”. En ese sentido, la noción de límite marítimo se aplica tratándose de la demarcación unilateral que el Estado hace de sus áreas marinas, cuando estas no se superponen o afectan los espacios marítimos de otros Estados. Lo anterior conduce a que se haga uso del término “límite” únicamente cuando se hace referencia a una línea que es considerada al mismo tiempo límite interior de un espacio marítimo y límite exterior de otro dentro del mismo Estado¹³. De acuerdo con lo anterior, “delimitación marítima” solo se predica cuando se presentan eventos de superposición.

12 Este aspecto lo señala la Corte Internacional de Justicia en la Sentencia sobre la Plataforma Continental del Mar del Norte: “Continental shelf areas in the North Sea –Delimitation as between adjacent States –Advantages and disadvantages of the equidistance method –Theory of just and equitable apportionment –Incompatibility of this theory with the principle of the natural appurtenance of the shelf to the coastal State –Task of the Court relates to delimitation not apportionment. The Equidistance principle as embodied in Article 6 of the 1958 Geneva Continental Shelf Convention –Non-opposability of that provision to the Federal Republic of Germany, either contractually or on the bases of conduct or estoppel” (ICJ Reports 1969, p. 4).

13 Autores como NWEIHED (1992: 41) aluden al concepto de frontera marítima advirtiendo que no debe ser confundido con los límites a la jurisdicción marítima de los Estados. La delimitación de mar territorial se refiere a la zona económica exclusiva o plataforma continental, la cual cae

Ahora bien, y en relación con la importancia y necesidad de llegar a resultados equitativos en los procesos de delimitación, la Corte Internacional de Justicia afirmó en el caso de la Plataforma Continental (Libia, Malta)¹⁴ que la “norma fundamental” en materia de delimitación dispone que se debe llegar a un resultado equitativo sobre la base de la aplicación de principios de equidad y mediante el uso de métodos que permitan garantizar un resultado justo teniendo presente la configuración geográfica de la zona y demás circunstancias particulares del caso.

Es importante resaltar que la delimitación de zonas marítimas ha sido considerada como imperativa para la construcción de la paz y la seguridad, así como para el desarrollo económico de las naciones, pues cuando existe una mínima falta de claridad en los límites de dos países, inmediatamente se generan tensiones políticas entre los Estados involucrados (HERNÁNDEZ RIERA, 2011: 10).

Lo anterior, al igual que todos los esfuerzos realizados en las diferentes conferencias y reuniones de Estados citadas, dan cuenta de la importancia que reviste que las fronteras sean concebidas por el hombre como lugares de integración y espacios para el trabajo articulado y coordinado, contribuyendo de esta manera a que los países aúnen esfuerzos de índole económica, técnica, así como capacidad humana, conduciendo al establecimiento de regiones más prosperas y desarrolladas en el orden nacional, regional y mundial. Sin embargo, y a pesar de las ventajas que esto traería, las fronteras son por excelencia las zonas en donde se forjan procesos de cooperación y de conflicto, situaciones contrapuestas resultantes de las circunstancias tan desiguales que se viven en esos lugares.

dentro de la definición de límite marítimo y no propiamente en la de frontera. Asimismo, plantea que por frontera marítima se deben entender dos figuras: 1) la fachada marítima de un país en cuanto fronteras abiertas al mar, sus rutas, comunicaciones y relaciones. Esta frontera engendra un marco fronterizo relacionado con toda la comunidad internacional, y en especial con los países que comparten la misma cuenca marítima, lugar en donde entran en juego intereses geopolíticos y económicos típicamente marítimos en la zona inmediata a la costa, como la seguridad de la navegación, el ejercicio de la pesca, el control de la contaminación del medio marino y costero y, frecuentemente, la extracción de los recursos marinos y submarinos, y 2) la proyección cultural de una nación en el ejercicio de la competencia por el control de un segmento de la cultura universal.

14 Sentencia del 3 de junio de 1985, en el asunto relativo a la delimitación de la plataforma continental entre la Jamahiriya árabe Libia y Malta (ICJ Reports 1985, p. 45).

A continuación, y entendiendo también la complejidad de este concepto, se señala la multidimensionalidad de este término, así como las diferentes disciplinas desde las que se ha estudiado.

B. La multidimensionalidad del término “frontera”

Como ya se ha reiterado, el concepto de frontera ha sido analizado a través del tiempo por muchas ciencias y disciplinas, y por eso se ha considerado un término multidimensional; diferentes autores y libros especializados en el tema citan ejemplos y las diferentes denominaciones del término entre los que se pueden destacar: fronteras abiertas, enrocadas, permeables, políticas, de convivencia, étnicas, religiosas, culturales, naturales, militares, entre muchas otras denominaciones¹⁵.

Sin embargo, para fines de esta investigación se hará alusión a algunos de estos enfoques que posteriormente nutrirán la discusión final, pues la esencia de las fronteras y de las regiones fronterizas, así como las interconexiones que se generan alrededor de ellas, y de los efectos que se producen como consecuencia de los conflictos en estas áreas, van más allá de una afectación y modificación meramente territorial.

15 Una de las propuestas es la de LABRECQUE (2004) quien menciona diferentes dualismos en lo que a fronteras se refiere, entre ellos: virtuales o actuales; de *facto* o de *jure*; naturales o artificiales; endógenas o exógenas; impuestas, aprobadas o decididas; unisecuenciales o multiseuenciales; incompletas o completas; provisionales o permanentes; previstas o no previstas; omnifuncionales, multifuncionales o unifuncionales; simétricas o disimétricas; de reglamento o de arreglo; de atribución o de distribución; frías o calientes; interregionales o intrarregionales; perennes, difuminadas o borradas; reconocidas, discutidas o disputadas; desdobladas o por línea única; continuas o discontinuas; coyunturales o estructurales; laterales o de oposición; enclavantes o no enclavantes; sincronizadas o sucesivas; de cobertura o de dualidad; gemelas, asociadas o extranjeras; lineales o zonales; innovadoras o de imitación; simples o compuestas; unidireccionales o multidireccionales y por loxodromia, geodesia u otros.

i. Las fronteras desde la psicología

Desde el sentido psicológico las fronteras son analizadas y estudiadas a partir de la autopercepción de las personas, pues esta es orientada y definida por la noción de frontera externa, tanto así que el cambio o variación de una frontera puede llegar a cambiar y afectar por completo la percepción de las personas.

Ciertamente, la identidad de las personas está estrechamente ligada a la noción de frontera externa. ANDERSON (1996: 183) señala que la percepción que se tiene de los límites territoriales y las restricciones de orden territorial forma parte de procesos sociales y políticos, así como la conciencia humana y la organización social están, de cierta forma, condicionados por el territorio y las fronteras.

Sin embargo, y a pesar de ser las fronteras invención del ser humano, su existencia, así como la limitación que establecen, generan diferentes comportamientos y sentimientos en relación con esos límites territoriales. Es en razón de lo anterior que autores como el propio ANDERSON (1996: 3), quien ha estudiado a fondo esta situación, exponen que: “[...] las fronteras tienen un componente psicológico –así pues, algunos psicólogos argumentan que cada individuo tiene un concepto de espacio personal cerrado. La intrusión en este espacio personal, sin invitación o consentimiento, provoca reacciones emocionales de ansiedad u hostilidad”. Asimismo, menciona la correlación del concepto de frontera con el de territorio, el cual se analiza en el siguiente acápite.

ii. La frontera desde la geopolítica

El enfoque geopolítico del concepto de frontera es seguramente el más clásico y utilizado, pues esta se reconoce como límite territorial y político, a su vez vinculado a los conceptos de poder, soberanía, orden e identidad, entre otros. La geopolítica como ciencia que relaciona la política nacional o internacional con el estudio de factores de tipo geográfico, económico y social, considera el concepto de frontera como uno de los más relevantes. Por su parte O’SULLIVAN, citado por HIDALGO (2013), sugiere que esta ciencia, es decir la geopolítica, está estrechamente relacionada con el poder, la interacción entre Estados, la difusión de ideas, la diplomacia, los aspectos militares y las transacciones económicas.

Las fronteras juegan un papel fundamental en el concepto de geopolítica. MORACZEWSKA (2010: 333) explica las tres funciones que desarrolla la frontera como desintegradora, fragmentadora e integradora, y considera asimismo, que:

La función integradora se ve en que los Estados presentan una configuración espacial y geopolítica óptima en el entorno internacional. Un Estado puede abrir sus fronteras a ciertas personas, bienes o ideas o cerrarlas mediante la imposición de sanciones o un embargo a otros Estados. La función desintegradora de las fronteras opera contra sus vecinos esperando maximizar beneficios o minimizar pérdidas dependiendo de su estrategia. Los sistemas transnacionales pueden forzar al Estado a mantener un *statu quo* en sus relaciones con otros actores de las relaciones internacionales. Esta política puede ser consistente con el óptimo geopolítico del Estado, cuando es voluntaria, o en conflicto con él, cuando es impuesta. Los diferentes actores con diversos roles en cada paradigma no representan necesariamente unas percepciones y acciones coherentes hacia las fronteras de los Estados. Los intereses de los Estados y de los actores transnacionales o globales son normalmente discrepantes.

iii. La frontera cultural: generadora de identidad

Otro de los enfoques más comunes que suele darse al concepto de frontera está ligado a la identidad cultural de quienes viven a un lado y otro de ella. La mayoría, por no decir todas las fronteras son arbitrarias, y han surgido como resultado de conflictos, conquistas y dominación que finalmente se han traducido y generado sentimientos de pertenencia hacia un espacio territorial determinado. Debido a lo anterior, alrededor de las fronteras se han desarrollado diferentes procesos de generación de identidades transfronterizas y culturas específicas. Sin embargo, hay espacios transfronterizos que no pueden definirse como pertenecientes a un Estado y otro, sino a una cultura nueva que retoma elementos de las diferentes naciones vecinas, y aporta elementos nuevos y diferentes a su propia cultura (SOTO ACOSTA, 2017: 18).

Vale la pena mencionar que el tema cultural es un aspecto de gran importancia en los procesos de cooperación transfronteriza, así como en la posible generación de

conflictos fronterizos, toda vez que las diferencias ya sean de lenguaje, de religión, uso y aprovechamiento de recursos naturales se traducen en posibles discrepancias que resultan en enfrentamientos ideológicos.

C. La conexión del término “frontera” con otros conceptos

Como se ha mencionado, el concepto de frontera se interconecta con otros términos. Por ejemplo, autores como JANÉ (2017: 225) exponen la fuerte y estrecha relación que hay entre los conceptos de frontera, población y territorio, al indicar que son tres elementos indisociables. Por su parte PÉREZ ROYO (2003: 80) alude al permanente interés por delimitar el territorio y establecer fronteras, esto basado en la importancia capital que para todo grupo humano ha tenido la ocupación real y efectiva de una determinada parcela de la naturaleza, ya que: “[...] todas las manifestaciones de poder, desde las más primitivas hasta las más modernas, han tenido mucho que ver con la afirmación territorial”.

A continuación se hace una breve referencia a la relación del término frontera, en primer lugar con territorio, ciudadanos y Estado, pues son las fronteras las que demarcan los territorios, proporcionando así características comunes a un grupo de personas o ciudadanos que conforman un Estado, y en segundo lugar con los términos soberanía y nacionalidad pues, finalmente, es la delimitación de los países o Estados la que conlleva que los ciudadanos establezcan estrategias que en última instancia prioricen la autonomía de las decisiones que se tomen en los territorios.

i. Relación del término frontera con territorio, ciudadanos y Estado

De acuerdo con lo señalado, PÉREZ ROYO hace énfasis en la premisa de que: “[...] del poder de base personal se pasará al poder de base territorial, delimitado de manera precisa por las fronteras que separan un Estado de otro: *quid-quid est in territorio, est etiam de territorio*”, aseverando así la estrecha relación entre la

concepción de las fronteras, el territorio y los ciudadanos que desarrollan sus actividades en ese lugar¹⁶.

Asimismo, el territorio es indispensable para la existencia de cualquier Estado, pues no es posible concebir una sociedad políticamente organizada sino está asentada en un territorio. El poder del Estado requiere de este para ejercer jurisdicción en forma exclusiva y así mismo cumplir con los fines de desenvolvimiento y progreso. En palabras de PÉREZ ROYO (1997: 95): “No se podría lograr el fomento del bienestar colectivo, ni la seguridad e independencia, si hay la intromisión en la misma zona de otra autoridad extraña, tan autónoma e independiente como la primera”.

Con base en lo anterior, el concepto de territorio es considerado uno de los elementos físicos del Estado. El estudio del territorio, como espacio físico o material, tiene mucha relación con el estudio que elaboran varias ciencias como la geografía, la geología o la geopolítica (anteriormente mencionada), pues corresponde al espacio de asiento de la población, en el que se ejerce el poder, y al que se restringe la aplicación de las políticas de cada Estado¹⁷.

16 En relación con la interconexión de estos términos PÉREZ ROYO (2003: 81) señala que: “Si el poder del Estado se ejerce en condiciones de monopolio sobre individuos que tienen la condición de ciudadanos en la medida en que han participado en el pacto social, en la creación del Estado, es evidente que dicho poder monopolizado no puede tolerar tampoco que en la definición del Estado puedan participar quienes no sean expresamente reconocidos como tales. Tanto el ejercicio del poder estatal como el ejercicio de los derechos ciudadanos exigen separar con precisión el ámbito territorial en que dichos procesos se desarrollan, porque son incompatibles con cualesquiera otros sobre la misma base territorial. De ahí la necesidad de delimitación estricta del territorio tanto hacia adentro como hacia afuera”. De acuerdo con este mismo autor, la delimitación hacia adentro se refiere a la importancia de suprimir todas las divisiones internas del territorio que impedían el libre tránsito de las personas y mercancías, y que a su vez hacían que los individuos o ciudadanos no fueran titulares de derechos en condiciones de igualdad y de manera uniforme en todo el territorio. Por su parte hacia afuera se refiere a la manera en la que se erigen barreras mediante las que se busca separar físicamente de manera visible el ámbito de ejercicio del poder por el Estado y de los derechos individuales y políticos por los ciudadanos.

17 En relación con el concepto de territorio vale la pena citar a dos autores, el primero DUGUIT quien lo define como: “[...] el límite material de la acción efectiva de los gobernantes” y el segundo A. HAURIOU quien por su parte describe que: “[...] en la historia de la humanidad la fijación de los

En efecto, la actitud de los habitantes respecto del territorio que habitan siempre ha sido de gran significado para la conformación de los Estados, es por eso que la función principal del territorio como organización política del espacio ha estado enfocada en definir las relaciones entre las comunidades y su entorno natural (PEREÑA, 2004: 324).

En el mismo sentido, definir la frontera en relación con el territorio implica tener en cuenta que este último término encubre realidades físicas que pueden separarse, como la tierra y su subsuelo, las aguas fluviales, lacustres y marítimas, el aire, el suelo y el subsuelo marino. Teniendo en cuenta lo anterior, varios autores explican la diferencia que en ocasiones se hace para su determinación (fronteras terrestres, aéreas, marítimas, fluviales y lacustres), así como la dificultad técnica que en ocasiones se plantea para su trazado (GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y SÁENZ DE SANTA MARÍA, 2008: 606).

Además, como elemento del Estado, el territorio tiene dos propiedades consideradas fundamentales: la primera constituye una limitación física de la soberanía estatal, es decir que se circunscribe a un espacio físico determinado sin que pueda ser sobrepasado¹⁸. Las actividades realizadas en él tienen lugar dentro de ese

pueblos sobre los territorios ha sido un acontecimiento inmenso, que ha permitido indirectamente la formación de las naciones y consiguientemente de los Estados” (NARANJO MESA, 2006).

18 En cuanto a los límites de un país existen dos principios para determinarlos: el *uti possidetis de jure* y el *uti possidetis de facto*. El primero consiste en que los límites de un país se fijan teniendo en cuenta normas jurídicas previamente establecidas; en cambio, el segundo tiene que ver con determinar los límites teniendo sólo en cuenta la ocupación territorial por habitantes del mismo o por conquistadores (NARANJO MESA, 2006: 120). El principio *uti possidetis iuris* “tal como poseías así poseerás”, es aplicado como regla de delimitación de las fronteras entre los países hispanoamericanos. Su aplicación consistía en la práctica de establecer, en la medida de lo posible, las fronteras internacionales de estos países siguiendo las fronteras que tenían cuando eran dependencias españolas (virreinos, audiencias, capitanías) en el momento inmediatamente anterior al de su adhesión a la independencia, tal y como constaba en los documentos de la Corona española (Reales Cédulas, Pragmáticas, etc.). Esta práctica, que se inició por razones de conveniencia, fue aceptada por los nuevos gobiernos, pasando a ser incorporada en muchos de ellos (LÓPEZ MARTÍN, 2013: 24). Por su parte, y de acuerdo con SÁNCHEZ RODRÍGUEZ (1988: 124), el Tribunal Internacional de Justicia califica al *uti possidetis* como “un principio bien establecido en el derecho internacional”, asimismo, afirma que se trata de un principio de alcance general

espacio de territorio, y la limitación física garantiza a su vez que el Estado pueda llevar a cabo la realización de sus objetivos. La segunda propiedad constituye el fundamento espacial dentro del cual se ejerce esa soberanía, pues el territorio en el cual vive la población es el espacio dentro del cual el Estado ejerce su autoridad.

ii. Soberanía y nacionalidad

El término soberanía se ha utilizado de diferentes formas, de acuerdo con el contexto en el que se pretenda desarrollar. Según GAONA (1988: 20), soberanía se refiere a: “[...] una potestad o potestad absoluta, exclusiva, indivisible, originaria y suprema, de ejercer el mando, de hacer y deshacer el derecho y de atribuir e instituir el poder, conforme a una ideología que la legitima y consolida, y en la que se sustenta su razón de ser”. Por su parte PEREÑA (2004: 326) señala las diferentes formas en que se utiliza este término, que en primer lugar define la soberanía legal internacional como las prácticas asociadas de reconocimiento, por parte de la comunidad internacional, a la independencia jurídica de un territorio; asimismo describe la soberanía interna o doméstica, también denominada soberanía nacional, como: “[...] la organización política basada en la exclusión de actores externos en las estructuras internas de poder de un territorio político; representa la organización formal de la autoridad política en el Estado y la habilidad de ejercer un control efectivo de sus políticas dentro de sus límites territoriales”.

Lo anterior permite entrever y considerar la conexidad de este término con el de frontera, al ser entendida como la facultad de independencia que tienen los Estados para tomar decisiones por sí mismos, sin ninguna subordinación o intervención extranjera. En otras palabras, un área ocupada por un núcleo humano organizado es considerada “Estado” cuando dispone de la capacidad soberana para resolver sus problemas nacionales y en relación con otros Estados.

y en modo alguno limitado a sistemas jurídicos particularistas o regionales, y su vez destaca la vinculación de este principio al proceso descolonizador. Igualmente, este autor destaca que este principio se ha mantenido en la categoría de los principios jurídicos más importantes.

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe¹⁹, alude a que la noción de linealidad o línea limítrofe tiene una connotación principalmente jurídica que se materializa con la suscripción de tratados internacionales de límites (SELA, 2012: 9); por su parte, la noción de zonalidad ha sido interpretada y estudiada más desde un enfoque social y económico, estimulando y promoviendo a su vez el movimiento e intercambio de personas, bienes y servicios (OLIVEROS, 2002: 9).

Lo anterior, así como la estrecha relación descrita de la noción de frontera con los términos mencionados, proporciona una visión más integral de este concepto, concebido por muchos autores como línea rígida e infranqueable que separa y divide áreas geográficas, pero hoy en día reevaluado por el enfoque de zona de diálogo, integración e intercambio cultural, que fundamentan la importancia de implementar y generar estrategias de integración, intercambio y trabajo coordinado entre los Estados vecinos (PINOCHET, 1984).

2. La importancia de las fronteras como zonas de integración e intercambio

En un principio las fronteras se establecieron teniendo en cuenta criterios fisiográficos, y eran quizá las características naturales del territorio, entre las que se pueden mencionar los cambios en los cursos y caudales de los ríos, las áreas montañosas, entre otros aspectos, los determinantes principales para constituir límites. Por su parte, las fronteras producto de tratados y convenios multilaterales se basan principalmente en criterios y aspectos culturales, étnicos, económicos o geopolíticos.

19 El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) es un organismo intergubernamental regional, creado el 17 de octubre de 1975 mediante el Convenio de Panamá. Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con sede en Caracas, Venezuela. El SELA está integrado por 26 países de América Latina y el Caribe, a saber: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Fundamentalmente, el SELA está dirigido a promover un sistema de consulta y coordinación para concertar posiciones y estrategias comunes de América Latina y el Caribe, en materia económica, ante países, grupos de naciones, foros y organismos internacionales e impulsar la cooperación y la integración entre países de América Latina y el Caribe (SELA, 2012).

La primera concepción de Estado-nación fue determinada por condiciones y características tales como una lengua y cultura común, una economía particular y un sistema legal específico que regía un territorio demarcado por ciertos límites. La gran mayoría de los Estados que conforman el mundo actual se caracterizan por ostentar particularidades pluriétnicas, multiculturales, y la identidad como nación denota asimismo una identidad política.

Sin embargo, vale la pena mencionar que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, en Europa la función tradicional de las fronteras, así como la concepción que se tenía de ellas como barreras rígidas entre dos Estados que se diferenciaban por aspectos políticos, leyes, seguridad interna y territorial, se ha venido transformando y las regiones fronterizas son vistas hoy como zonas de integración entre naciones vecinas.

La complejidad de este concepto, así como la importancia de estudiar el fenómeno fronterizo y sus múltiples implicaciones para los países a nivel social, económico, cultural y ambiental ha conllevado la diferenciación de tres escalas territoriales de la frontera de acuerdo con las porciones de territorio que se plantee involucrar: a) área de frontera b) zona de frontera c) región de frontera o región fronteriza (OLIVEROS, 2002).

Tabla 1
Escalas territoriales de la frontera

Área de frontera	Zona de frontera	Región de frontera o Región fronteriza
Es una franja de territorio de unos cuantos kilómetros cuadrados que funcionalmente está íntimamente asociada a la noción de linealidad.	La zona de frontera abarca un área mucho mayor que el área de frontera. Se caracteriza por tener una estructura urbana más o menos definida, un determinado nivel de organización de las fuerzas representativas de la sociedad, y cierta base productiva y de servicios en funcionamiento. En conclusión, esta zona incluye el área de frontera y otros espacios con funciones múltiples, constituyendo así una zona más extendida y heterogénea.	La región constituye un ámbito subnacional de programación y gestión del desarrollo que generalmente coincide con los límites de unidades político-administrativas mayores. Asimismo, esta región debe reconocer tres aspectos esenciales: los vínculos entre sus habitantes, la organización de las actividades regionales en torno a un centro y el hecho de que la región sólo existe como parte integrante de un conjunto.

Fuente: elaboración propia a partir de la información del documento *La integración de las fronteras andinas* (OLIVEROS, 2002: 9).

Ahora bien, teniendo en cuenta las diferentes aristas que reviste este concepto, vale la pena traer a colación la definición de región transfronteriza, desarrollo e integración fronteriza, pues son nociones claves que comprenden a su vez aspectos sociales, económicos y ambientales que deben ser tenidos en cuenta para los fines de nuestra investigación.

Por su parte, y en razón de lo anterior, las regiones transfronterizas, entendidas como el área territorial que incluye dos o más zonas de frontera que se asoman a un límite fronterizo, normalmente se encuentran gobernadas a nivel político y administrativo por distintos sujetos: ya sea por los Estados colindantes, por eventuales entidades supranacionales, como es el caso de la Unión Europea, por comunidades regionales situadas en las áreas de frontera, o por eventuales instituciones transfronterizas que se encargan específicamente de la gestión del área en cuestión, y pueden ser constituidas a nivel interestatal, interregional o local²⁰.

El desarrollo fronterizo se refiere al proceso necesario de incorporación de los territorios fronterizos al patrimonio activo del país del que hacen parte, conducido mediante estrategias nacionales de desarrollo (SELA, 2012: 11). Este progreso se materializa por medio del despliegue de iniciativas públicas y privadas en los campos de la infraestructura social y económica, en la dotación de servicios básicos, en la promoción de actividades productivas y en el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y regional, bajo el criterio de sostenibilidad.

Ahora bien, la integración fronteriza se considera un proceso de gran importancia por ser un tema de consenso en el que participan dos o más Estados fronterizos o colindantes, y se materializa ya sea en tratados o acuerdos, con el fin de propiciar el desarrollo basado en el aprovechamiento conjunto de sus potencialidades, sus recursos, características, necesidades comunes que conlleven el fortalecimiento de la relación bilateral.

20 En relación con estas regiones transfronterizas, MORALES (2010: 189) alude a su dinámica señalando que se presentan como lugares que se extienden más allá de los límites de los Estados y en los que sus habitantes, a pesar de ser ciudadanos de diferentes Estados, comparten características culturales, antecedentes históricos y significativos intercambios comerciales. La región transfronteriza es un espacio que: “[...] traspasa de esta forma las líneas de separación y origina una integración entre los límites colindantes”.

La importancia que ha tomado durante los últimos años este tema de integración y desarrollo fronterizo sin duda ha potenciado la realización e implementación de instrumentos, planes, proyectos y acuerdos que, en último término, tienen como finalidad un trabajo conjunto que contribuya al desarrollo sostenible de las regiones, siempre y cuando se encuentren sintonizadas con un mismo objetivo.

En esa misma línea, la dimensión ambiental ha venido adquiriendo un papel protagónico, y es precisamente eso lo que se pretende exponer a continuación: cómo con el paso de los años los recursos naturales se han convertido en un aspecto integrador y fundamental al momento de pensar en estrategias de cooperación en zonas transfronterizas.

3. La noción de medio ambiente, indispensable en la concepción de las fronteras

Ya se señaló que la noción de medio ambiente es indispensable cuando se habla de fronteras, no sólo porque una relación transnacional no se puede concebir sin tener en cuenta este aspecto, sino también porque los conflictos sociales entre naciones, fundados en temas ambientales, son cada vez más recurrentes.

Como lo recuerda DÁVILA (2016), el medio ambiente no tiene fronteras políticas ni administrativas, y su protección está amparada en la adecuada articulación y cooperación de los Estados, en donde la mutua colaboración es no sólo necesaria, sino la mejor manera en que los proyectos y actividades que se realicen en los diferentes Estados no generen afectaciones y daños al medio ambiente.

Por su parte, MARTÍN MATEO (2002: 18) se refiere enfáticamente a que la biosfera es única, y que la interrelación de los diferentes elementos que la componen la hacen ajena a las jurisdicciones nacionales y “celosas soberanías”. Igualmente, señala que: “[...] el derecho con el que estamos familiarizados es de ámbito nacional, emana de organizaciones peculiares con límites físicos rígidos y trazados en las fronteras del territorio en que se ejerce soberanía. Sin embargo, los sistemas ambientales tienden a ser indefinidamente globales y, por lo tanto, ignoran olímpicamente la geografía política interior”. Esta interpretación nos lleva una vez más a identificar la concepción del medio ambiente, y la forma en que las fronteras no

pueden entenderse o visualizarse como divisorias o segregadoras de las relaciones ecosistémicas que se desarrollan en los diferentes entornos naturales²¹.

Desde la misma óptica es GONZÁLEZ (1991: 69) quien identifica dos situaciones que surgen cuando la frontera política y consiguientemente la económica y la social, se han establecido dividiendo ya sea a) un mismo ecosistema, o bien, b) dos ecosistemas distintos, caso en el que coincidiría la frontera política y económica con la ambiental. Estos dos escenarios conllevan establecer y estructurar diferentes estrategias de gestión para el adecuado desarrollo de los ecosistemas que por su situación fronteriza requieren de un manejo especial.

Por su parte el Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 1992 señaló la preocupación por la seguridad ambiental y ecológica como una de las nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacionales, entre las que a su vez se cuentan, entre otros, los conflictos armados, la expansión del terrorismo transnacional y el aumento de la criminalidad organizada.

La geopolítica como ciencia pondera los recursos naturales, y la importancia que tienen en el trazado de las fronteras. naturaleza considerada en ocasiones frontera, o frontera natural, se ha convertido muchas veces en barreras de tipo geopolítico de acuerdo a sus características. Por ejemplo el mar, es considerado una frontera segura, siempre y cuando el Estado en cuestión sea una potencia naval. Las montañas y los ríos, son considerados como tal de acuerdo con sus características, y como en el caso de los ríos toda vez que efectivamente vulneren la tendencia unificadora de los núcleos situados en una misma cuenca fluvial (VICENS VIVES, 1972).

Gérard Dussouy (2006: 97) relaciona la geopolítica, las fronteras y los recursos, al afirmar que: “Las rivalidades entre poderes locales, las cuestiones fronterizas, el reparto de recursos, los conflictos religiosos, son muchas veces las causas que pueden generar un antagonismo entre un Estado o un grupo humano y aquellos que les rodean”. Cada vez más el tema medioambiental está siendo considerado clave en la geopolítica mundial, a ello conducen aspectos como la escasez de recursos

21 Como señala SÁNCHEZ BRAVO (2013: 528), el catedrático de Ecología Francisco Díaz Pineda de la Universidad Complutense de Madrid explica que: “[...] los sistemas naturales y prácticamente todos los sistemas culturales tienen poco que ver con la “delimitación de fronteras en un mapa”, pues el ciclo del agua, la dinámica del aire o los movimientos migratorios biológicos “no entienden de fronteras””.

naturales fundamentales, los riesgos ecológicos, la relación entre el desmesurado crecimiento económico y la degradación ambiental, el miedo a una crisis ambiental global, la capacidad de movilización social de la ecología, el cuestionamiento de algunos aspectos de la soberanía de los Estados-nación en relación con el medio ambiente y el papel de los organismos internacionales.

El tema medioambiental, así como la importancia de proteger los recursos naturales traspasa las fronteras, esto bajo el mencionado entendido de que los ecosistemas no reconocen fronteras, y por ende su conservación y protección no depende de la gestión de un sólo país, sino de la articulación y cooperación entre diferentes países.

Así las cosas, en los capítulos posteriores se hará alusión a la importancia del trabajo conjunto de los países que comparten ecosistemas y que de una u otra forma deben concertar algún tipo de instrumento que se sobreponga a los límites marcados por la política, y se priorice la necesidad de preservar los recursos naturales a nivel global, dada la importancia de anteponer la noción de medio ambiente en la concepción de frontera.

III. CONFLICTOS Y COOPERACIÓN: LAS DOS CARAS DE LA FRONTERA

Las fronteras o las regiones fronterizas pueden ser consideradas dependiendo de la mirada y el enfoque que cada país o región les dé, como los principales lugares de conflicto o por el contrario los espacios propicios para la cooperación, el trabajo conjunto y articulado que, de hacerse de la manera adecuada, conllevaría a un mejor y más avanzado desarrollo regional²².

22 Al respecto se puede revisar a MARTIN (2010: 59) quien señala que: “[...] el río como límite ‘natural’ ha sido tomado en cuenta para la delimitación territorial de los Estados, pero justamente por su cualidad para separar dos territorios, no para unirlos alrededor de su utilización conjunta, aunque en muchos casos –naturalmente– una misma ciudad tenga como centro al río mismo. Con lo cual el principio de unidad de cuenca más que un simple cambio de legislación o de principios constituye, en realidad y a la vez, un profundo cambio cultural a partir del cual los ribereños en vez de constituirse en rivales, deben efectuar una administración conjunta. La consideración del mismo implica que el río, en vez de dividir, une”.

Teniendo en cuenta estas dos premisas, a continuación se analiza cómo ambas situaciones se han venido presentando a través de la historia, y cómo la gestión conjunta de algunos Estados ha fortalecido las regiones y propiciado un mayor desarrollo regional, asimismo, cómo las regiones en conflicto siguen inmersas en esta dinámica destructiva que año tras año genera mayor pobreza y destrucción.

1. Conflictos fronterizos: desacuerdos a ambos lados de la frontera

Los desacuerdos y conflictos transfronterizos son en su mayoría generados por disputas relacionadas con procesos de líneas y límites de demarcación impugnadas, o con ocupaciones territoriales que se resuelven en su mayoría mediante arbitrajes o negociaciones bilaterales. Sin embargo, los conflictos transfronterizos que aún se presentan en el continente americano obedecen a una continuidad de arreglos incompletos o disputas pendientes aprovechadas por algunos países para su propia ventaja política y deseos de expansión (OROZCO, 2003: 131).

Cronológicamente los litigios por motivos fronterizos se dieron en su mayoría en los siglos XIX y XX de manera casi ininterrumpida, en su mayoría generados por factores relacionados con realidades económicas, es decir, la inserción de las economías latinoamericanas en el comercio internacional, el sistema capitalista, o por motivos puramente territoriales, la evolución política de los Estados, el contexto geopolítico, el desarrollo de las identidades nacionales, así como el sentimiento de pertenencia a una patria o nación (OROZCO, 2003: 134).

A. Conceptualización y causas de los “conflictos fronterizos”

La palabra conflicto, al igual que la mayoría de los términos, tiene diversas definiciones, entre ellas: “[...] las cuestiones entre dos o más partes que tienen, o creen tener, objetivos incompatibles”, lo cual está ligado a diferencias en posiciones, intereses, valores o necesidades. Por su parte, desde su concepción las fronteras refieren una connotación ligada al conflicto; autores como FOUCHER (citado en RODRÍGUEZ, 2013: 7) hacen énfasis en la forma en que este término sugiere “hacer frente o ir de frente”. Lo anterior sugiere la dificultad que se puede llegar

a presentar en la relación entre dos o más Estados por diferencias causadas por costumbres, ideas o concepciones disímiles.

Entre las causas de conflictos fronterizos más comunes se pueden mencionar las ambiciones territoriales, en muchos casos el mal trazado de las fronteras nacionales, casi siempre relacionado con motivos de naturaleza político-institucional o causas relacionadas con la orografía, las zonas selváticas o los intereses económicos que se proyectan sobre espacios de litigio, ya sea porque toman un valor importante por la presencia de recursos naturales o ventajas estratégicas, entre otros.

Por ejemplo, refiriéndonos específicamente a Latinoamérica, GARCÍA PÉREZ (2005: 218) afirma:

[...] en el reparto cronológico de las disputas fronterizas jugaron siempre un papel causal más relevante factores ligados a realidades estrictamente económicas, en particular la forma de inserción de las economías latinoamericanas en el comercio internacional y, más aún, el sistema capitalista a escala planetaria durante la segunda mitad del siglo XIX que otros motivos como la definición territorial de los Estados, su evolución política interna, el contexto geopolítico mundial o el desarrollo de las identidades nacionales y el sentimiento de pertenencia a una patria/nación bien concreta.

Lo anterior sirve para ejemplificar que, al igual que como sucede en otras zonas del mundo, las realidades económicas se imponen muchas veces ante otros elementos causales y generadores de disputas fronterizas, como los culturales, ideológicos o de política exterior²³.

23 Resulta interesante mencionar la mengua de las tensiones y conflictos, tal como lo expone GARCÍA PÉREZ (2005: 218), relacionada con la política de “buena vecindad” aplicada por Estados Unidos desde mediados de los años treinta y durante el tiempo de la Guerra Fría, así como el aumento de las conferencias panamericanas y su efecto natural, un avance significativo de los principios interamericanistas de conciliación y no agresión; el nacimiento en 1948 de la Organización de Estados Americanos (OEA): la creación del Consejo Cultural Interamericano en 1951; la posterior puesta en marcha de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino, el Pacto Amazónico a fin de resolver mediante procedimientos de naturaleza pacífica

B. Algunos conflictos fronterizos que merece la pena mencionar

Teniendo en cuenta lo anterior, vale la pena hacer una breve referencia de algunos conflictos que se han presentado a lo largo de la historia, esto con el fin único de ejemplificar lo descrito, demostrando que los conflictos fronterizos datan de tiempo atrás, y que el inicio de algunos tiene como causa la definición de las fronteras entre países.

Para empezar, hay que mencionar, como no podría ser de otra forma, la Primera Guerra Mundial, generada entre, otras razones, por el trazado de las fronteras en el Este de Europa, esto después de la separación del Imperio Austro-Húngaro, la desaparición del Imperio Otomano, territorio que fue repartido en los Balcanes entre Yugoslavia, Grecia y Albania, y del repliegue de Rusia después de la revolución soviética, de donde resurgió Polonia como Estado independiente (RUIZ, 2012; 3).

Por su parte en el territorio latinoamericano se han presentado durante los últimos 150 años una serie de conflictos que permiten concluir que históricamente los países que se han visto involucrados en mayor cantidad de conflictos y sufrido demarcaciones fronterizas son Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador y Perú. Asimismo GARCÍA PÉREZ (2005) sugiere que en esta región es en la que se ha producido el mayor traspaso de superficie de un país a otro. Lo anterior se respalda en disputas como las que se mencionarán a continuación:

– En primer lugar, podría indicarse que las tierras de la Patagonia, situadas en el extremo más meridional del Cono Sur, el Canal de Beagle y los pasos marítimos situados en la Tierra del Fuego han sido objeto de numerosos conflictos entre Chile y Argentina; este último Estado aún mantiene un proceso ya histórico con Inglaterra por el dominio sobre las Islas Malvinas²⁴;

los litigios fronterizos mantenidos históricamente por todos los países con alguna clase de interés en el territorio amazónico.

24 En relación con este conflicto, en un comunicado de prensa emitido el 3 de enero de 2019 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina reafirmó la soberanía sobre el archipiélago que forma parte del Reino Unido desde hace 186 años. El Gobierno argentino manifestó su intención de reanudar negociaciones para encontrar una solución a la disputa por estas islas. En respuesta, la

– Otro conflicto se generó en el territorio de la costa del Pacífico localizado entre los paralelos 23 y 25, constituyendo la causa principal de la mayoría de las tensiones, con frecuencia materializadas en enfrentamientos bélicos, que mantuvieron hasta una época cercana Chile, Perú y Bolivia²⁵.

– Por su parte, el dominio sobre las tierras de la selva amazónica, correspondientes en la actualidad al departamento ecuatoriano de “El Oro”, situado al norte del río Marañón, fue la causa de una de las primeras disputas entre Ecuador y Perú hasta la firma del nuevo acuerdo sobre su respectiva influencia en la zona en 1999.

Dichos conflictos, así como las causas que los propiciaron, resultan comunes en los diferentes continentes y regiones del mundo, esto basado en que la mayoría de los casos que se conocen de conflictos de límites entre dos o más Estados se ciñen al terreno de las relaciones internacionales y la solución depende del interés que tengan los países en conciliar (GARCÍA PÉREZ, 2005: 221).

2. Cooperación transfronteriza: definición, algunos ejemplos y su importancia a nivel mundial

La cooperación transfronteriza es sin duda un instrumento imprescindible para el adecuado desarrollo en las zonas o áreas de frontera, toda vez que es en esos lugares donde se genera la articulación de la cooperación entre Estados limítrofes, y existe un mayor relacionamiento de quienes habitan en ellos. Sin embargo, y para

Primera Ministra del Reino Unido, THERESA MAY, afirmó que el tema de la soberanía no estaba para ser discutido, y que las conversaciones con el Presidente argentino se habían centrado en lo que los países “pueden alcanzar juntos y no separados” (Argentina reafirma su soberanía sobre las Islas Malvinas, 2019).

25 La llamada “Guerra del Pacífico” se inició hace aproximadamente 140 años, y en ella se enfrentaron los Estados de Bolivia y Perú contra Chile; el primero perdió su salida al mar por Antofagasta y el segundo la rica provincia sureña de Tarapacá. Desde entonces, además de incidentes militares y diplomáticos, los tres países, varias veces han estado nuevamente al borde de la guerra (LONDOÑO PAREDES, 2019). Uno de los conflictos entre Chile y Perú fue dirimido por la Corte Internacional de Justicia de La Haya mediante la Sentencia del 27 de enero de 2014 en el asunto de la Delimitación marítima (Perú contra Chile) (ICJ Reports 2014).

lograr que esta colaboración sea realmente efectiva, es importante tener en cuenta algunas condiciones y características que es necesario implementar de acuerdo con las falencias y oportunidades que se identifican en cada caso específico.

A. La cooperación transfronteriza: el concepto

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española la expresión cooperar significa: “[...] obrar juntamente con otro y otros para un mismo fin”; por su parte transfronterizo hace referencia a que: “[...] opera por encima de las fronteras”, debido a lo anterior, el término cooperación transfronteriza puede ser entendido como la actuación conjunta de dos o más entidades para la consecución de un mismo objetivo.

Asimismo, la cooperación transfronteriza se define como una de las formas que adopta la cooperación interterritorial en aquellos casos en que esta se efectúa entre territorios contiguos pertenecientes a dos o más Estados, superándose las limitaciones y obstáculos que imponen las fronteras formales estatales. Dicha definición expone expresamente que esta clase de cooperación debe ser entre comunidades o autoridades territoriales fronterizas²⁶. Por otro lado, es concebida también como la alianza estratégica de los actores y los territorios subnacionales contiguos que buscan reforzar procesos de desarrollo translocal e integración regional (ODDONE, WILLINER, QUIROGA y SARTORI, 2016)²⁷.

26 Lo anterior se encuentra a su vez apalancado en lo expuesto en la serie de Desarrollo Territorial (CEPAL, 2016) en la que se hace alusión al cambio de paradigma con respecto a las políticas de frontera y la cooperación transfronteriza, la cual no se ha traducido necesariamente en mayor atención al tema en los mecanismos de integración regional. Estos lugares se han consolidado como espacios internacionales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales (relaciones de contigüidad) y el accionar de los diferentes niveles del Estado (relaciones interinstitucionales y multinivel) de varios países.

27 Estos mismos autores señalan un aspecto que vale la pena mencionar en lo que se refiere a cómo la cooperación transfronteriza, como modalidad de desarrollo translocal potencializada a partir del proceso de descentralización, busca evitar la duplicación de objetivos, funciones y servicios

A continuación, y con el fin de hacer un barrido más amplio del concepto, y como ha sido incluido en diferentes instrumentos a nivel internacional, se hará una breve mención de su aplicación en los continentes europeo y americano.

i. La cooperación transfronteriza en Europa

En Europa los diferentes entes locales situados a un lado y otro de determinadas fronteras pertenecían a sistemas jurídicos diferentes pero tenían problemas e intereses comunes, en razón de lo cual buscaron la manera de aunar esfuerzos con miras a encontrar soluciones pragmáticas y rápidas a sus necesidades. Fue entonces cuando la cooperación entre Estados vecinos con un mismo problema, y el interés de buscar una rápida solución se unieron con el firme objetivo de que la frontera pasara de ser considerada como una línea de separación de soberanías, y más bien se convirtiera en una zona formada por territorios que se encuentran a ambos lados de esa línea, pero que, aunque estén sometidos a distintos regímenes de todo tipo, constituyan aspectos a convenir en una unidad.

Con base en lo anterior, esta cooperación empezó a ser entendida como la relación entablada por actores locales o regionales separados por una frontera. Estas relaciones se fueron convirtiendo con el paso del tiempo en un tema fundamental, toda vez que, por un lado, las fronteras europeas habían sufrido repetidas modificaciones, y por otro, debido a la progresiva permeabilidad que tenían las fronteras nacionales.

En Europa la cooperación transfronteriza, definida por autores como PERKMANN (2003: 155) en el sentido de: “[...] una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales” es reconocida como una de las primeras experiencias formales de cooperación entre autoridades sub-estatales en Europa, la cual se remonta a la segunda mitad de los

entre entidades e instituciones a cada lado de la frontera, toda vez que resulta de una combinación armónica, equilibrada y racional entre políticas de gobernanza.

años 50, enmarcadas bajo una perspectiva y forma de gobernanza centralizada. Sin embargo, después de los años 80 esta cooperación tomó una relevancia significativa cuando la Unión Europea empezó a priorizar el tema (CELATA, COLETTI y SANNA, 2013).

Este concepto ha sido utilizado ampliamente en Europa desde principios del siglo xx. La Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)²⁸, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985, menciona en su artículo 10.º el derecho de las entidades locales, en ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, de asociarse con otras entidades locales para realizar tareas de interés común²⁹. Si bien en este artículo se hace referencia a la cooperación entre entidades locales de un mismo Estado, también se alude a la integración internacional con corporaciones locales reconocidas por otros Estados. Sin embargo, y para los fines de este trabajo, resulta fundamental analizar la cooperación entre las diferentes entidades fronterizas, o también llamada cooperación transfronteriza.

28 La Carta Europea de Autonomía Local, aprobada en 1985, es considerada como el primer tratado internacional vinculante que garantizó los derechos de las corporaciones locales y de sus autoridades electas, culminando así la labor de análisis y deliberación que durante años se produjo entre los diferentes Estados, integrados en el Consejo de Europa. Este documento fue redactado por un comité de expertos gubernamentales, bajo la autoridad del Comité Directivo para las Cuestiones Regionales y Municipales, sobre la base de un proyecto propuesto por la Conferencia Permanente de los Poderes Locales y Regionales de Europa (FERREIRA, 2016: 14).

29 El artículo mencionado establece: “*El derecho de asociación de las corporaciones locales*. 1. Las corporaciones locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la ley, a asociarse con otras corporaciones locales para la realización de tareas de interés común. 2. El derecho de las corporaciones locales de integrarse en una asociación para la protección y promoción de sus intereses comunes y el de integrarse en una asociación internacional de corporaciones locales deben ser reconocidos por cada Estado. 3. Las corporaciones locales pueden, en las condiciones eventualmente previstas por la ley, cooperar con las corporaciones de otros Estados”.

Por su parte, el Convenio Marco Europeo³⁰ sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, firmado en Madrid el 21 de mayo de 1980, visibiliza la importancia del trabajo conjunto para la consecución del desarrollo regional a través de la cooperación transfronteriza, la cual se define de la siguiente manera: “[...] toda acción concertada tendente a reforzar y a desarrollar las relaciones de vecindad entre comunidades o autoridades territoriales pertenecientes a dos o varias partes contratantes, así como la conclusión de los acuerdos y de los arreglos convenientes a tal fin”. Asimismo hace especial énfasis en que esta cooperación se ejercerá en el marco de las competencias de las comunidades o autoridades territoriales, tal como esas competencias se definen en el Derecho interno.

Otro ejemplo que resulta interesante presentar es el Tratado entre España y Portugal de 2002, conocido como el Tratado de Valencia³¹ sobre cooperación

30 Como fruto del trabajo y la voluntad de los Estados miembros del Consejo de Europa nació el Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales. Este documento, también denominado Tratado de Madrid, que se firmó el 21 de mayo de 1980 y entró en vigor el 22 de diciembre de 1981, establece el compromiso de los Estados firmantes de facilitar y promover la cooperación transfronteriza, así como de impulsar la conclusión de los acuerdos necesarios para tal fin. También positiviza las definiciones de “cooperación transfronteriza” y de “comunidades o autoridades territoriales”, establece los modelos de acuerdo transfronterizo, delimita los acuerdos interestatales e incluye referencias a las obligaciones de intercambio de información, así como a los mecanismos de solución de dificultades de orden jurídico, administrativo o técnico.

31 El Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza, firmado en 2002 y entrado en vigor dos años después, buscaba promover y regular jurídicamente la cooperación transfronteriza entre instancias territoriales portuguesas y entidades territoriales españolas en el ámbito de sus competencias respectivas, la cual se llevará a cabo respetando el Derecho interno de las partes, del Derecho de la Unión Europea y los compromisos internacionales asumidos por estas; cfr. [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/internacional/cooperacion/Coop_Transfronteriza/TRATADO-VALENCIA-CT-ES.pdf]. En el mismo sentido, España y Francia firmaron el 10 de marzo de 1995 el Tratado de Bayona; cfr. [https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/internacional/cooperacion/Coop_Transfronteriza/TRATADO-BAYONA-CT-ES.pdf].

transfronteriza, el cual define este concepto como el conjunto de formas de concertación que tengan como finalidad incrementar y desarrollar las relaciones de vecindad entre instancias y entidades territoriales que se encuentren bajo jurisdicción de las partes y que se lleven a cabo en el ámbito de asuntos de interés común y en la esfera de sus competencias³². Vale la pena señalar que este instrumento es la aplicación del antes mencionado Convenio de Madrid de 1980.

Por su parte la Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo “Una Europa Global: un nuevo enfoque para financiar la acción exterior de la UE”³³ es clara en señalar que el papel de la Unión Europea en la gobernanza mundial se refleja en su apoyo activo a la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos y la seguridad humana, junto con el cumplimiento de los acuerdos de carácter internacional en materia social y medioambiental, un régimen comercial abierto y el fomento del trabajo digno. Y en relación con la cooperación con los países socios busca centrar su labor con sus socios exteriores bajo instrumentos como el de “Cooperación al Desarrollo” el cual se centrará en: “[...] combatir la pobreza. También contribuirá al logro de otros objetivos de la acción exterior de la UE, en concreto, a impulsar el desarrollo económico, social y medioambiental sostenible, así como a promover la democracia, el Estado de Derecho, la buena gobernanza y el respeto por los derechos humanos” (Comisión Europea, 2011: 12) mediante diferentes programas que permitan en principio afrontar desafíos de carácter internacional.

32 Igualmente, VICENTE DÁVILA (2016) indica que fue la entrada de Portugal y de España en la Comunidad Europea, en 1986, la clave de la cooperación transfronteriza, pues esta creció exponencialmente y a todos los niveles, tanto al intergubernamental como en lo referente con las relaciones fronterizas entre diferentes entidades subestatales. Por otro lado, señala que el ámbito de cooperación en un principio estuvo dominado por el intento de resolver situaciones conflictivas relacionadas con la pesca y el comercio, pero posteriormente se extendió a otras áreas olvidadas en las relaciones hispano-lusas como la protección ambiental.

33 El documento referenciado del año 2011 se puede consultar en [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0865&from=ES>].

Para finalizar, es importante señalar que existe un reglamento³⁴ específico para la cooperación territorial europea, en el que se definen los objetivos prioritarios y la organización del Fondo de Desarrollo Regional Europeo³⁵, así como los diferentes criterios que deben cumplir los Estados miembros, y las regiones para poder beneficiarse de él. El Fondo en mención apoya, por ejemplo, 1. La cooperación transfronteriza entre regiones adyacentes para favorecer el desarrollo regional integrado entre regiones vecinas fronterizas terrestres y marítimas de dos o más Estados miembros; 2. La cooperación transnacional en grandes espacios transnacionales, en la que participen socios nacionales, regionales y locales, y que incluya también la cooperación transfronteriza marina, y 3. La cooperación interregional para reforzar la eficacia de la política de cohesión.

Lo anterior refleja la forma en que los Estados europeos se han ido dotando de mecanismos jurídicos que favorecen y facilitan llevar a la práctica, y a su vez hacer realmente efectiva la cooperación transfronteriza y así permitir el desarrollo y la cohesión de los territorios europeos, todo esto con el fin de implementar las mejores y más adecuadas formas de cooperación y desarrollo conjunto, que en última instancia conlleven al beneficio de los ciudadanos que viven a lado y lado de la frontera.

34 Reglamento (UE) No 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1080/2006 (DOUE L 347, 20 de diciembre de 2013).

35 El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) tiene como objetivo fortalecer la cohesión socioeconómica al interior de la Unión Europea corrigiendo los desequilibrios entre sus regiones, prestando especial atención a las características específicas de cada región, y especialmente a la reducción de los problemas socioeconómicos y medioambientales en las áreas urbanas, y centrándose especialmente en el desarrollo urbano sostenible. Al menos un 5% de los recursos del FEDER se reserva para este cometido, a través de las “acciones integradas” gestionadas por las ciudades (Comisión Europea, s.f.).

ii. La cooperación transfronteriza en el continente americano

En América, por ejemplo, se hace mayor referencia al término integración fronteriza, definida por OLIVEROS (2002: 11) como: “[...] el proceso convenido por dos Estados en sus fronteras comunes, a través de acuerdos o tratados específicos, que tienen por objetivo propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto y complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades, así como de costos y beneficios compartidos”. Por su parte, ITURRIZA (1986: 166) define este concepto como: “[...] la situación en la que áreas vecinas de países con fronteras comunes se interrelacionan. Contiene dos elementos centrales, área e interrelación, cuyo carácter y comprensión permiten definir los alcances de la integración fronteriza como hecho verificable o como propuesta de acción bilateral o multilateral”.

Por su parte, en el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe se detalla como:

El proceso convenido por dos (ocasionalmente tres) Estados en sus fronteras terrestres comunes, que tiene por objeto propiciar su desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto o complementario de sus potencialidades, recursos, características y necesidades comunes, así como de costos y beneficios compartidos. La situación dinámica que se configura con rasgos específicos en esos territorios contiguos de dos países, y que prevalece en un momento dado, puede ser denominada “situación de frontera”.

En América Latina se han promovido diferentes iniciativas de cooperación transfronteriza bajo procesos de integración a) regional, entre los que se pueden

mencionar Mercosur³⁶, Unasur³⁷, Comunidad Andina³⁸, CAFTA-DR³⁹ y Sistema de

-
- 36 El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia. El MERCOSUR es un proceso abierto y dinámico. Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional (MERCOSUR, s.f.).
- 37 La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es una comunidad política y económica entre doce países suramericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela), concebida el 8 de diciembre de 2004, en Cuzco (Perú), en la Tercera Cumbre Suramericana. El 23 de mayo de 2008, se firmó en Brasilia el Tratado Constitutivo que estructuró y oficializó esta organización, y está ratificado por todos los miembros. Entre los objetivos de esta organización resulta interesante mencionar la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático (UNASUR, s.f.).
- 38 La Comunidad Andina es una organización internacional que cuenta con diversos órganos e instituciones que integran el Sistema Andino de Integración (SAI) cuyo objetivo es alcanzar un desarrollo integral, equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, con proyección hacia una integración sudamericana y latinoamericana. El 26 de mayo de 1969 se suscribió el Acuerdo de Cartagena, tratado constitutivo que fija los objetivos de la integración andina, define su sistema institucional y establece los mecanismos y políticas que deben ser desarrolladas por los órganos comunitarios. De esa manera, se puso en marcha el proceso andino de integración, conocido en ese entonces como Pacto Andino, hoy Comunidad Andina (CAN). Entre las temáticas que se manejan en esa comunidad es importante la ambiental, cuya misión fundamental ha sido la formulación y seguimiento de las políticas públicas comunitarias, constituyéndose instancias para asesorar los temas relacionados con medio ambiente entre las que se destacan el Comité Andino de Autoridades Ambientales (Decisión 435), el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (Decisión 596), el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (Decisión 529), así como la normativa específica que relaciona la Estrategia Regional de Biodiversidad de los Países del Trópico Andino (Decisión 523), la Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (Decisión 713) y la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (Decisión 763), entre otras (Comunidad Andina, s.f.).
- 39 El DR-CAFTA fue el primer tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y un grupo de economías más pequeñas (en vía de desarrollo). Este acuerdo ha creado nuevas oportunidades económicas mediante la eliminación de aranceles, la apertura de mercados, la reducción de

la Integración Centroamericana⁴⁰, y b) territorial, entre las que se pueden mencionar la iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Sudamericana.

Por su parte, estas iniciativas de integración fronteriza tienen como objetivo el logro de predeterminados resultados de tipo funcional, económico, social, político y ambiental, buscando así la reducción de conflictos limítrofes. Asimismo, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) señala que los objetivos de la integración transfronteriza llevada a cabo por actores públicos y privados de las zonas y regiones fronterizas y por instituciones bi o pluriestatales son los siguientes:

– Crear instituciones, mecanismos o foros de aproximación y contacto entre los diferentes actores y niveles de ambos lados de la frontera, para iniciar el proceso integrador, identificando las potencialidades y los estrangulamientos.

barreras al intercambio de servicios, la promoción de la transparencia y el establecimiento de reglas de punta para el comercio del siglo XXI; además, ha facilitado el comercio y las inversiones entre las partes e incrementado la integración regional. Centroamérica y la República Dominicana representan el tercer mercado más grande para las exportaciones de los Estados Unidos hacia América Latina, después de México y Brasil. En febrero de 2005, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, la República Dominicana y los Estados Unidos (los países del DR-CAFTA) firmaron un Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA), en el cual reconocieron que tanto la protección del ambiente como el desarrollo económico y social son factores interdependientes que se refuerzan mutuamente para lograr el desarrollo sostenible, lo cual es fundamental para el bienestar de la actual y las futuras generaciones. Los países del DR-CAFTA (o Partes) desarrollaron el ACA en conjunto con el Capítulo 17 (Medio Ambiente) del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (DR-CAFTA). En el capítulo 17 las Partes se comprometen a ampliar sus relaciones de cooperación, reconocen que la cooperación es importante para el logro de las metas y los objetivos ambientales. A través del fortalecimiento de sus relaciones de cooperación en temas ambientales las partes pueden mejorar la protección del medio ambiente en sus territorios, y aumentar el comercio y la inversión en los productos y servicios ambientales (CAFTA-DR, s.f.).

40 El 13 de diciembre de 1991 se constituyó el Sistema para la Integración Centroamericana (SICA), mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa. Su propósito es la integración de Centroamérica, para constituir la en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Colombia es observador regional del SICA desde el año 2013 (SICA, s.f.).

– Desarrollar las potencialidades mediante la búsqueda de elementos de interés común que puedan generar nuevas actividades en las que la disminución del efecto frontera-fractura⁴¹ sea uno de sus principales atractivos.

– Corregir los desequilibrios producidos por la afectación de las actividades que se basaban en la existencia de la frontera, a través de su reconversión y de aquellos otros resultantes de la apertura de la frontera, generados por las asimetrías de desarrollo entre los países vecinos.

Como la meta final del proceso de integración fronteriza es consolidar espacios continuos en los que se trabaje por una integración de las zonas y regiones fronterizas, resulta fundamental establecer mecanismos y espacios de concertación entre los diferentes actores y niveles de gobierno que se encuentran a ambos lados de las fronteras, con el fin de identificar los puntos en común y las dificultades en las que se debe trabajar y generar actividades, proyectos y programas tendientes a disminuir las problemáticas y conflictos presentes en estos espacios.

Vale la pena finalizar este acápite, en el que se señalaron las distintas concepciones de la noción de cooperación transfronteriza, estableciendo que para fines de este estudio se optará por una definición que incluya los distintos elementos, entre los que se pueden resaltar las acciones promovidas a nivel nacional, regional o local, ya sea por actores públicos o privados u organizaciones de la sociedad civil, que apoyen el desarrollo de las zonas y áreas transfronterizas mediante el trabajo articulado que se logre

41 De acuerdo con la ALADI, una de las fases por las que pasa el proceso evolutivo de la integración fronteriza es la llamada “frontera-fractura” que hace alusión al concepto militarista de “frontera como seguridad” que diseñó el mundo en el siglo XX, opuesto al de “zona de contacto” que define una realidad donde convergen factores geográficos, históricos y sociales. Aparte de esa fase, se encuentra también la de “frontera-costura” en la que los actores transfronterizos intentan comunicarse para suprimir los efectos negativos de la “frontera-fractura”, seguida de la fase de “frontera-potencialidad” en la que se pretende no sólo suprimir efectos negativos sino aprovechar los posibles efectos diferenciales positivos. Esta fase se da especialmente en las regiones fronterizas, donde la cooperación permite la explotación de las complementariedades existentes a ambos lados de las fronteras. Por último se encuentra la fase “espacios continuos” que es considerada como el estadio ideal donde se produciría la integración total de las zonas y regiones fronterizas. Mediante la eliminación total de obstáculos en los pasos de frontera y las regiones aledañas a la cooperación transfronteriza en todos los aspectos necesarios para el desarrollo armónico de los territorios (ALADI, 2001).

desarrollar entre los actores y autoridades del orden local y nacional, bajo la elaboración de políticas, programas y proyectos que sean ejecutados por ambos Estados.

Asimismo, es importante señalar que desde el ámbito jurídico en la cooperación transfronteriza interviene una pluralidad de normas de diferente carácter, desde las del Derecho internacional, tanto multilaterales como bilaterales, medidas o disposiciones regionales entre las que se pueden contar normas de procedimiento, de atribución de competencias, así como políticas propias de cada Estado, que sin duda inciden en ese ámbito de acuerdo a la regulación que hacen de las acciones que de una u otra manera determinan la forma en la que los organismos que se encargarán de ese trabajo puedan llevar a cabo las acciones propuestas en todos los niveles.

Esto demuestra una vez más la complejidad y minuciosidad que deben tener las estrategias de cooperación transfronteriza, toda vez que de una adecuada formulación, depende el éxito que puedan tener en su aplicación.

Entonces, en este estudio se entenderá por cooperación transfronteriza toda acción o relación entre dos o más países que tenga como fin aunar esfuerzos de índole económica, técnica, política y ambiental para construir estrategias en orden a garantizar el desarrollo de forma sostenible en espacios o territorios compartidos que requieren el trabajo conjunto y articulado de los gobiernos que tienen jurisdicción en un lugar determinado.

Finalmente, es importante señalar la necesidad de que las estrategias de cooperación transfronteriza sean formuladas por los países interesados después de un minucioso y complejo análisis realizado por equipos interdisciplinarios de expertos en los diferentes temas en los que se pretende ahondar, pues está en manos de una adecuada aplicación de los programas y proyectos planteados el satisfactorio resultado del trabajo conjunto y la posibilidad de que las relaciones fronterizas perduren en el tiempo como muestra de la importancia de aunar esfuerzos entre regiones o países colindantes para el fin deseado.

Más adelante se describirán los diferentes instrumentos cuya finalidad es promover una relación positiva entre países vecinos que comparten ecosistemas que exigen un cuidado conjunto y articulado; en este caso los conceptos de cooperación e integración fronteriza podrían llegar a utilizarse indistintamente, pues específicamente en el tema ambiental el cuidado o mal uso que se haga de los recursos naturales, y los efectos que se desprenden de ese actuar repercuten de manera global y general sin distinguir ni respetar fronteras.

B. Un ejemplo emblemático de cooperación transfronteriza: la región del Trifinio

Entre los ejemplos de cooperación transfronteriza más citados en la literatura están la experiencia de la región del Trifinio, como una de las prácticas más avanzadas en este tema, en su mayoría promovidas por las instituciones europeas que han inspirado el modelo de gobernanza de las regiones transfronterizas.

Las diferentes muestras innovadoras en Europa se han ido implementando a lo largo del mundo, sin dejar de lado que se deben adaptar a las características y condiciones específicas de cada territorio y al contexto de cada región.

Este modelo implica, por un lado, la existencia de un marco estable de relaciones transnacionales entre los países involucrados y, por otro, la participación de las instancias locales y regionales fronterizas. La cooperación transfronteriza representa un ejemplo de reorganización política, administrativa y territorial pues para esta se promueve una multiplicación de las escalas geográficas de organización político-administrativa (BRENNER, 2004).

Uno de los ejemplos de cooperación transfronteriza más emblemáticos, como ya se mencionó, es la experiencia del Trifinio, zona de frontera en la que Guatemala, Honduras y El Salvador convergen alrededor del macizo montañoso de Montecristo⁴², en donde desde hace aproximadamente veinte años se realizan procesos de integración a nivel local, nacional y supranacional, razón por la cual representa una de las experiencias de cooperación transfronteriza más avanzadas en la región latinoamericana.

El Trifinio es considerada una región homogénea, en primer lugar, por sus dimensiones sociales, económicas y productivas, y a su vez desde el punto de vista geofísico, pues este lugar, además de tener características naturales y biológicas similares, se constituye en el área de origen de los sistemas hídricos más importantes

42 El macizo montañoso de Montecristo es considerado una zona ecológica de bosque nuboso, declarada Reserva Internacional de la Fraternidad en 1987, y desde 2011 Patrimonio de la humanidad por la UNESCO. El Trifinio es una zona que comprende aproximadamente 7.541 km², de los cuales el 44,7% corresponde a Guatemala, el 40% a Honduras y el 15,3% a El Salvador. Esta región representa el 13% de la superficie total de los tres países, acoge el 3% de los habitantes totales y comprende 45 municipios fronterizos: 15 guatemaltecos, 22 hondureños y 8 salvadoreños (CELATA, COLETTI y SANNA, 2012: 6).

de Centroamérica entre los que se encuentran los ríos Lempa, Motagua y Ulúa. Desde el punto de vista geoestratégico, esta región compone un espacio significativo por sus rasgos a escala regional, es decir, un radio de 250 kilómetros desde el punto Trifinio donde se localiza aproximadamente el 60% de la población de los cinco países centroamericanos, y se concentra el 75% de la red vial centroamericana, conectando este territorio con tres capitales y seis complejos portuarios, dos en el Atlántico y cuatro en el Pacífico (CELATA, COLETTI y SANNA, 2013: 173).

La importancia estratégica descrita en las líneas precedentes, así como la naturaleza transfronteriza han hecho que se convierta en un lugar por excelencia de prácticas y políticas de cooperación transfronteriza y gobernanza local. Sin embargo, estas características no favorecen por sí solas un proceso de integración transfronterizo, pues para la realización de proyectos de cooperación es imprescindible la voluntad política desde el nivel local y por supuesto de los Estados colindantes.

En esta región se desarrollan procesos políticos activos y dirigidos hacia la integración centroamericana en tres diferentes escalas con los siguientes aspectos:

Tabla 2
Aspectos desarrollados en las tres escalas en el Plan Trifinio

Escala supranacional	En las últimas décadas los países del istmo centroamericano han implementado varios instrumentos y políticas económicas y comerciales que permiten avanzar con el proceso de integración regional. Debido a lo anterior se desarrolló una red institucional que tuviera como finalidad apoyar el proceso de integración, liderado hoy en día por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).
Escala nacional	Honduras, El Salvador y Guatemala estuvieron en guerra civil hasta el siglo xx, por lo que la reconstrucción democrática y la modernización política han ido de la mano con el diseño de mecanismos innovadores de paz y gobernanza regional. Entre estos tres Estados existe un listado de acuerdos plurinacionales de colaboración e intercambio.
Escala local	A nivel local es fundamental mencionar el papel de los municipios, pues los gobiernos locales de los mencionados países ostentan amplias competencias en sectores claves para el desarrollo económico, esto debido a la autonomía municipal.

Fuente: elaboración propia a partir de la información de CELATA, COLETTI y SANNA, 2013.

La forma en que en los tres niveles mencionados se han ejecutado proyectos y planes de integración fronteriza, que sin lugar a dudas han proporcionado resultados satisfactorios en diferentes ámbitos, es lo que ha logrado considerar esta experiencia como una efectiva cooperación institucionalizada que, según diferentes autores, tuvo sus inicios en 1986 cuando los gobiernos de Guatemala, Honduras y El Salvador, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en su momento suscribieron un acuerdo de cooperación que tenía como objetivo formular el Plan de Desarrollo Integral en la Región Fronteriza denominado “Plan Trifinio”, el cual nació en 1988 y se actualizó en 1992 y 2004. Finalmente, en 1997 se firmó el Tratado entre las repúblicas de Guatemala, Honduras y El Salvador para la ejecución de este plan.

Un aspecto que resulta importante mencionar en relación con este trabajo conjunto de los tres gobiernos es que la principal razón para que efectivamente se materializara el acercamiento, fue la preocupación generada a raíz de la necesidad de conservación forestal, la defensa del bosque nuboso y de la biodiversidad del macizo de Montecristo, y a su vez el inmenso interés existente por el manejo compartido de los recursos forestales de la Reserva de la Biosfera La Fraternidad.

La importancia de la creación de esta región transfronteriza radica en diferentes aspectos: por un lado, el Tratado suscrito entre los tres países define el ámbito geográfico de la región reconocida como Trifinio y a su vez el espacio de acción compartida constituido por la misma bajo la concreta institucionalización del escenario territorial de la cooperación trinacional, declarando este espacio en el artículo 3.º como: “[...] un área de especial interés de los tres países, que representa una unidad ecológica indivisible, en la que sólo una acción conjunta y coordinada de los tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de sus poblaciones y al manejo sostenible de los recursos naturales” (SG-SICA, 1997). Lo que trae como consecuencia que la región transfronteriza sea naturalizada a nivel político y escala regional.

Por otra parte, esta experiencia de cooperación se destaca por el modelo de gobernanza que utiliza, pues este mismo Tratado institucionaliza la máxima autoridad trinacional, es decir la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT):

[...] como el ente encargado de tutelar la ejecución del Plan Trifinio, delimita el espacio geográfico de acción en el territorio trinacional y las competencias de los gobiernos en función de la ejecución del mismo. Es el marco legal que permite la ejecución de programas, proyectos e iniciativas trinacionales, promoviendo la cooperación transfronteriza y el manejo sostenible de los recursos naturales compartidos (CTPT, 1997).

A esta comisión los gobiernos nacionales le delegaron parte de sus competencias, tratándose de un organismo tripartito que tiene su propio fundamento territorial en un área transfronteriza definida en el tratado⁴³.

Vale la pena señalar que entre los aspectos que han hecho exitoso este ejemplo de cooperación está el diseño de agendas trinacionales con capacidades desarrolladas para gestionar la contribución de diferentes tipos de donantes, que impulsan esta clase de cooperación transfronteriza y triangular. A su vez, la ejecución de proyectos regionales implícitos e incluidos en las políticas públicas trinacionales que tienen entre sus objetivos el desarrollo humano sustentable, superando barreras políticas, económicas y jurídicas (MÉNDEZ y SOTO, 2015: 177).

Como se ha venido indicando, este caso de cooperación transfronteriza, que nació de la necesidad de conservar el bosque nuboso del Macizo de Montecristo, permitió concientizar a los interesados en este tema respecto de la dificultad que implica lograr ese objetivo sin antes revisar a fondo los aspectos socioeconómicos de las poblaciones ubicadas en dichos ecosistemas. Aquí resulta fundamental hacer énfasis en la importancia de frenar en principio problemas como la pobreza, la salud, la educación, entre otros, para después sí enfrentar la necesidad de proteger y conservar los ecosistemas⁴⁴.

43 Este Tratado para la Ejecución del Plan Trifinio es reconocido a nivel mundial por establecer como principios: la cooperación entre Estados; el principio de orden, pues se basa en el cumplimiento de un plan compuesto por programas y proyectos; el diálogo como principio para adoptar decisiones en el seno de la Comisión, y la consulta para conocer la opinión de las autoridades y organizaciones basadas en el territorio Trifinio de los tres países. Además, acoge los principios de desarrollo sostenible e integralidad, y se refiere expresamente al aprovechamiento y conservación de los bienes y servicios naturales, así como a la gestión de riesgos (BERNEX et al., 2015: 65).

44 Uno de los aspectos que se resaltan del Trifinio como “modelo” propio centroamericano es que, a

En razón de lo anterior surgió a su vez la necesidad del trabajo multidisciplinario para la construcción y ejecución de los proyectos y planes bajo los cuales se desarrolla la cooperación transfronteriza, toda vez que se deben incluir aspectos de índole social, económica y ambiental, para garantizar así el éxito del esfuerzo del trabajo conjunto y articulado entre los Estados.

3. La cuestión ambiental como uno de los principales aspectos generadores de conflicto y motores de cooperación transfronteriza

Como se ha señalado a lo largo del texto, las causales de problemáticas y conflictos transfronterizos han ido variando con el tiempo en razón de la constante evolución de las prioridades ambientales que han aquejado al planeta en general. Entre los aspectos que desde siempre han sido considerados como amenazas a la paz y la seguridad internacional vale la pena mencionar la multiplicidad de conflictos armados, la expansión y aumento del terrorismo, del narcotráfico y de la criminalidad organizada (MUÑOZ, 2010).

Sin embargo, a esta larga y compleja lista se le debe adicionar la preocupación que desde hace algunos años viene generando la seguridad ambiental y ecológica, la cual es señalada en la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad en una de sus intervenciones en las Naciones Unidas en 1992, citada previamente:

La ausencia de guerra y de conflictos militares entre Estados no asegura por sí misma la paz y la seguridad internacional. Las causas no militares de inestabi-

pesar de ser una unidad conformada por los tres Estados, ha generado una dinámica local-regional en la que resulta importante hacer énfasis. La Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa es una respuesta con voluntad política, compromiso, responsabilidad e identidad con los problemas locales frente a las nuevas tendencias del desarrollo local sostenible, la descentralización de los Estados y los nuevos desafíos de la integración latinoamericana, y con el apoyo de una cooperación descentralizada, activa solidaria y respetuosa de los actores locales centroamericanos (MÉNDEZ y SOTO, 2015: 176). Con este ejemplo se pretende mostrar la importancia de estas estrategias transfronterizas en la gestión y desarrollo sostenible en las regiones, pues esto es lo que se busca lograr con el trabajo articulado entre los Estados.

lidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en una amenaza a la paz y la seguridad. Los miembros de las Naciones Unidas en su conjunto, actuando por conducto de los órganos correspondientes, deben dar máxima prioridad a la solución de estas cuestiones⁴⁵.

Como se ha podido evidenciar a lo largo de la historia, una de las principales causas de conflictos medioambientales entre dos o más Estados surge de la asimetría económica, relacionada directamente con los niveles de desarrollo, lo que conlleva que se tengan perspectivas diferentes en relación con el uso y la conservación de los recursos naturales, derivado del posible desequilibrio por motivos de su acceso y uso⁴⁶ (LAVAUX, 2004: 14).

Desde hace tiempo los recursos no renovables, como el petróleo, son considerados una de las principales causas de conflicto; sin embargo, recientemente los recursos renovables, entre los que se pueden mencionar los bosques, las pesquerías, el agua dulce, han cobrado protagonismo centrándose en ellos la atención, toda vez que con el paso del tiempo se habla de la posible escasez que se podría llegar a presentar si se siguen usando indiscriminadamente⁴⁷.

En ese orden de ideas, es también sustancial referirse al hecho de que los desafíos y problemáticas ambientales no conocen fronteras, pero requieren perspectivas

45 La Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992 puede consultarse en: [<https://undocs.org/en/S/23500>].

46 Es importante señalar la manera en que el ambiente ha sido estudiado como materia de conflicto entre Estados, convirtiéndose hoy en día en un tema sustancial. Por su parte, se estima que el ambiente está llamado a ser una de las principales causas de las guerras del futuro, y se habla incluso de geopolítica ambiental, acuñando así la expresión seguridad ambiental, para definir el peso que el tema tendrá en la agenda de las relaciones internacionales (Funpadem; Fundación Ford, 2000: 3).

47 El Centro de Investigación para la paz se refiere a las conclusiones de diferentes proyectos desarrollados por investigadores canadienses y suizos, en las que se hacía referencia a la escasa evidencia de que la degradación ambiental contribuía de forma significativa a la guerra entre países, sin embargo se encontraron evidencias de que los problemas ambientales podían llegar a desencadenar o exacerbar otros problemas locales derivados de divisiones sociales de carácter étnico, religioso o de clase (CONCA, CARIUS y DABELKO, 2005: 258).

de largo plazo que promuevan e inciten la participación local favoreciendo el sentido de comunidad. Estas características hacen que en ocasiones la colaboración ambiental transfronteriza sea difícil de conseguir, pero cuando se establece puede ayudar a mejorar la confianza, a crear hábitos de cooperación, a lograr identidades comunes relacionadas con recursos compartidos y a su vez establecer aspiraciones reconocidas por ambas partes interesadas.

El Grupo de Toronto⁴⁸, es uno de los que se ha dedicado a investigar la relación entre conflicto y medio ambiente y en sus estudios señala cómo el crecimiento demográfico y económico que se está generando a nivel mundial conlleva el aumento de las necesidades y por consiguiente la escasez de los recursos naturales, produciendo así la posible desaparición progresiva de bosques, algunas especies, fuentes de agua y reservas de pesca. El grupo señala seis tipos de problemas ambientales que pueden llegar a convertirse en la causa de un conflicto violento, entre ellos el cambio climático inducido por la emisión de gases de efecto invernadero, la degradación de la capa de ozono, el agotamiento y la pérdida de tierras cultivables, la degradación de los bosques, la escasez y la contaminación de las fuentes de agua dulce y el agotamiento de los recursos pesqueros.

Otra clasificación de conflictos generados por problemas ambientales fue realizada por el Environment and Conflicts Project (ENCOP), la cual vale la pena mencionar, toda vez que existe una estrecha relación con los conflictos que a menudo se presentan por recursos naturales compartidos por dos o más países.

48 STEPHANIE LAVAUX, Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario de Colombia, cita diferentes artículos relacionados con el tema de Seguridad, entre los que vale la pena mencionar: “Degradación ambiental y conflictos armados: las conexiones” (2004), el cual puede ser consultado en la siguiente página web: [https://pure.urosario.edu.co/ws/portalfiles/portal/20316504/Degradaci_n_ambiental_y_conflictos_armados_las_conexiones_Stephanie.pdf], “Medio ambiente y seguridad: una relación controvertida pero necesaria” (2004), el cual puede ser consultado en la siguiente página web: [https://www.urosario.edu.co/urosario_files/f7/f73571af-25d5-4bc0-81ef-73a2656fff31.pdf], los postulados de dos grupos de investigación (el Grupo de Toronto y el de ENCOP) que han dado las pautas de la argumentación sobre medio ambiente y conflicto, y que se concentran en el papel de los cambios ambientales y el agotamiento de los recursos como potencial causa o coadyuvante de conflicto violento.

La clasificación presenta tres niveles: i) cuando el medio ambiente desempeña un papel entre los grupos que coexisten en el interior de un mismo país; ii) cuando los conflictos internos se internacionalizan, normalmente en virtud de un desplazamiento importante de población, y iii) cuando un conflicto interestatal surge de la degradación del medio ambiente en el ámbito regional o global, caso en el que se pueden incluir los ecosistemas transfronterizos.

Sin embargo, este grupo de investigación hace una segunda clasificación, que pretende demostrar que los factores ambientales no son suficientes para causar disputas consideradas como de alta intensidad. Estos factores normalmente van acompañados de aspectos sociales, económicos o políticos. Esta categorización se divide en siete aspectos: conflictos etnopolíticos, conflictos de tipo centro-periferia, conflictos de migración interna, conflictos de migración transfronteriza, conflictos de migración por causas demográficas, conflictos internacionales sobre agua y conflictos medioambientales globales⁴⁹.

La opinión consultiva sobre medio ambiente y derechos humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se dio como respuesta a una solicitud formulada por el Estado de Colombia el 14 de marzo de 2016, desarrolló por primera vez el contenido del derecho al medio ambiente sano, destacando entre diferentes aspectos que los Estados están obligados a respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas y que esto puede incluir, dependiendo del caso concreto y de manera excepcional, situaciones que van más allá de los límites territoriales⁵⁰. Asimismo señaló los daños fronterizos y los conflictos que se pueden presentar por afectaciones al medio ambiente:

49 En ese sentido es importante mencionar cómo el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ha incluido el tema de la construcción de la paz ambiental y el conflicto en su agenda como una prioridad. Entre los principales temas analizados están la gestión de recursos naturales y su importancia en la prevención de conflictos, el establecimiento de la paz ambiental y la consolidación de la paz después de un conflicto. Para mayor información sobre esta iniciativa consultar [<https://www.unenvironment.org/explore-topics/disasters-conflicts/what-we-do/recovery/environmental-cooperation-peacebuilding>].

50 La Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia sobre las obligaciones estatales y la relación con el medio ambiente, en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y la integridad personal, consagrados en los

La contaminación de un país puede convertirse en el problema de derechos ambientales y humanos de otro, en particular cuando los medios contaminantes, como el aire y el agua, cruzan fácilmente las fronteras. La prevención y regulación de la contaminación ambiental transfronteriza ha dado lugar a gran parte del derecho internacional ambiental, por medio de acuerdos bilaterales y regionales o acuerdos multilaterales por abordar problemas globales de carácter ambiental tales como el agotamiento del ozono y el cambio climático (2018: 42).

Entre otros aspectos, la naturaleza de los problemas ambientales exige medidas preventivas, concibe un horizonte que sea estudiado y analizado a largo plazo, y a su vez requiere la valoración de posibles cambios repentinos. Lo anterior conlleva que la cooperación transfronteriza ligada a temas ambientales puede llegar a depender de decisiones políticas de largo alcance que garanticen beneficios por un tiempo prolongado. Esto se ha visto plasmado, por ejemplo, en la enorme cantidad de acuerdos firmados sobre cuencas hidrográficas compartidas con el fin de establecer una comisión permanente de cuenca que garantice una plataforma para el intercambio de información e iniciativas de toma conjunta de datos y poder establecer una visión a más largo plazo que asegure una adecuada gestión compartida de la cuenca en cuestión.

Estas estrategias han demostrado lo fundamental que es para el apropiado estado y conservación de los ecosistemas una adecuada cooperación ambiental:

Es evidente desde hace tiempo que la cooperación ambiental transfronteriza puede reportar beneficios ambientales, económicos y políticos tangibles, aunque no siempre se haya tenido en cuenta. Diseñadas correctamente, las iniciativas ambientales pueden también reducir las tensiones y la probabilidad de enfrentamientos violentos entre países y comunidades. Las estrategias de pacificación ambiental brindan la posibilidad de labrar marcos positivos y prácticos para las políticas de cooperación, que pueden comprometer a gran número de interesados en un proceso en el que se combinan preocupaciones ambientales de desarrollo y

artículos 4.º y 5.º de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2.º del mismo tratado.

de paz. Obviamente, la cooperación ambiental no surge fácil ni espontáneamente, ni promueve automáticamente la paz. Todo depende de la forma de cooperación institucional adoptada (RENNER, FRANCH y ASSDOURIAN, 2005: 270).

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que el tema ambiental incentiva a los ciudadanos a trabajar en equipo y coordinadamente siempre y cuando esto conlleve garantizar la adecuada conservación, uso racional, y desarrollo necesario y sostenible de los ecosistemas transfronterizos que en algunas ocasiones se han convertido en los lugares de mayor conflicto de orden social, económico y ambiental.

Por ejemplo, hay jurisprudencia en materia de aguas internacionales que ha surgido de la experiencia europea. En ese continente existen cuencas internacionales entre las que se pueden mencionar los ríos Rin, Duero, Elba o Danubio que en el pasado fueron motivo de conflicto y que hoy en día son escenarios de cooperación internacional. Lo anterior refleja cómo el manejo conjunto y sostenible de las cuencas puede ser entendido como un instrumento vital para la preservación del ambiente y de la paz (Funpadem; Fundación Ford, 2000: 13).

Lo plasmado a lo largo de este acápite permite concluir que las cuestiones ambientales representan un aspecto de gran valor e importancia cuando se trata de cooperación entre Estados, teniendo en cuenta que los ecosistemas no respetan fronteras políticas, y que para garantizar una adecuada gestión en su interior es esencial el trabajo articulado de los países que comparten estos lugares. Por su parte, los conflictos pueden ser evitados o al menos mitigados siempre y cuando se respeten los tratados o acuerdos bilaterales que normalmente abordan los problemas y conflictos identificados como posibles generadores de daños ambientales fronterizos, pues han sido estos los instrumentos ideales y concertados entre los Estados para evitar dichas problemáticas.

Sin duda estas iniciativas de cooperación ambiental se podrían llegar a convertir en los esfuerzos más significativos que impidan los conflictos relacionados directamente con el medio ambiente, y así mantener un diálogo continuo y cordial entre las diferentes partes que, como fin último, busque crear las bases perdurables para la paz. Paz que resulta de una convivencia armónica en la que no exista la violencia que genera la sobreexplotación de recursos, la degradación de los ecosistemas y la destrucción de los recursos naturales necesarios para la subsistencia de las poblaciones a nivel mundial.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La Convención sobre los Derechos y los Deberes de los Estados⁵¹, en la que se plasma que: “El Estado como persona de Derecho Internacional debe reunir los siguientes requisitos: 1. Población permanente; 2. Territorio determinado; 3. Gobierno, y 4. Capacidad de entrar en relaciones con los demás Estados”, permite hacer énfasis en la soberanía que los Estados ejercen dentro de sus fronteras y límites, así como debe igualmente suceder con el uso adecuado y la conservación de los recursos naturales que se encuentran en el territorio. Sin embargo, cuando se presentan situaciones en las que sus decisiones, proyectos o interés de desarrollo económico ponen en juego los recursos o ecosistemas naturales compartidos con otros Estados, la posible ocurrencia de problemas transfronterizos no se hace esperar.

Teniendo en cuenta lo anterior, resultó importante incluir dentro de este capítulo la forma en la que, con el transcurso de los años, el tema ambiental ha ido configurándose como fundamental en la conceptualización del término *frontera*, el cual ha sido analizado por disciplinas como la geopolítica y la psicología, entre otras. Hoy en día es imposible pensar una relación transfronteriza sin tener en cuenta el tema ambiental y la necesidad de los Estados de trabajar coordinada y articuladamente a la hora de tener como premisa que *los ecosistemas no respetan fronteras políticas*.

En razón de lo mencionado, y como se ha venido plasmando a lo largo de este acápite, para fines de esta investigación se entenderá por ecosistema transfronterizo todo aquel que es compartido por dos o más Estados, esto teniendo en cuenta que la mayoría de entornos no respetan fronteras políticas y que la interconexión, como se expondrá mas adelante, es una característica intrínseca de estos lugares.

Así las cosas, las zonas de frontera tienen una condición tan especial y a su vez tan dinámica que pueden convertirse ya sea en los lugares propicios para el establecimiento e implementación de estrategias de cooperación o por el contrario en las zonas de mayor conflicto y problema de orden social y ambiental. Ahora bien,

51 La Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados es un tratado internacional firmado en Montevideo, Uruguay el 26 de diciembre de 1993 en la Séptima Conferencia Internacional de los Estados Americanos.

y con el transcurrir de los años, los conflictos transfronterizos han contribuido al fortalecimiento de las estrategias y procesos de cooperación conjunta entre Estados.

Aunado a lo anterior, y ante la importancia que ha venido adquiriendo el trabajo conjunto entre países que comparten ecosistemas, la cooperación transfronteriza, entendida para fines de esta investigación como las diferentes acciones que se realicen entre dos o más países, así como la relación que pueda existir entre estos y que tenga entre sus fines sumar esfuerzos de todo tipo para crear e implementar estrategias que contribuyan con el desarrollo sostenible de los territorios transfronterizos de importancia ambiental que, como se ha venido mencionando, necesitan un manejo articulado que garantice la protección y adecuada conservación de los recursos naturales que se encuentran en jurisdicción de dos o más países, ha sido reconocida a nivel mundial como la estrategia más adecuada para generar y favorecer el desarrollo de las zonas fronterizas.

La importancia de las interacciones y la articulación entre las diferentes zonas de frontera, así como los posibles conflictos que por diferentes causas, ya sean de tipo social, económico, cultural o ambiental puedan llegar a presentarse en estas zonas, en su mayoría son solucionados gracias a alianzas o trabajos conjuntos entre naciones vecinas.

Esto ha quedado demostrado por diferentes ejemplos que a nivel mundial han sido catalogados como emblemáticos, ya sea por la importante huella que deja un fructífero proceso de trabajo conjunto entre los Estados, por la minimización de conflictos, o quizá por el desarrollo económico y social que se da como consecuencia de una acertada cooperación entre países. Un caso que valió la pena mencionar en este capítulo, fue el relacionado con la región Trifinio, pues demuestra cómo el trabajo multidisciplinario, en este caso de tres países, alcanzó el feliz término de proyectos de cooperación transfronteriza, incluyendo aspectos de carácter social, económico y ambiental; sin embargo, en adelante también se mencionarán diversos ejemplos, que por sus características y enseñanzas merecen ser tenidos en cuenta para los fines de este estudio.

Por último, es importante resaltar que los diferentes desafíos ambientales que se presentan en las fronteras de los Estados, principalmente dentro de ecosistemas compartidos por dos o más países, pueden llegar a ser útiles no sólo para iniciar el diálogo, sino también para transformar relaciones que en algún momento han sido consideradas conflictivas, haciendo que en ellas abunde la cooperación que

conduzca al diseño de estrategias de manejo conjunto de entornos estratégicos, ambientalmente hablando.

El siguiente capítulo tiene como finalidad aplicar lo expuesto y su relación con la necesidad de reconocer la trascendencia del trabajo conjunto y articulado de los países que comparten entornos de importancia ambiental y que se enfoquen en la conservación y el desarrollo sostenible de esos ecosistemas estratégicos ubicados en jurisdicción de dos o más de ellos, mediante planes y proyectos concertados para ese fin.

Capítulo 2

Ecosistemas transfronterizos: conservación y desarrollo conjunto

I. COMENTARIOS INICIALES

En el capítulo anterior se analizaron el concepto de frontera y su vínculo con otros términos, así como conceptos que lo hacen más robusto y a su vez multidisciplinario. Lo anterior permitió concluir, entre otras cosas, que las fronteras no deben ser entendidas, ni concebidas, y mucho menos estudiadas, como simples líneas divisorias consensuadas por dos o más países; por el contrario, el análisis de esas líneas o zonas de frontera juega un papel más que fundamental en materia social, económica y ambiental.

Esta dualidad entre zona de cooperación o de conflicto y separación supone un comportamiento no muy usual de estos espacios fronterizos, en los que sin duda se debería imponer la necesidad de aportar al reforzamiento del desarrollo de estrategias y programas de cooperación y trabajo articulado entre los países, contribuyendo así a la conservación de los ecosistemas y recursos naturales compartidos.

Teniendo claros estos aspectos, en la primera parte de este capítulo se hace énfasis en la conceptualización y definición de ecosistema transfronterizo, entendido como cualquier sistema natural compartido por dos o más Estados, complementándose posteriormente con la descripción de algunos ejemplos de áreas estratégicas transfronterizas que, por la importancia que revisten a nivel mundial, han sido estudiados con mayor énfasis, pues en algunos casos estos lugares han sido catalogados como ecosistemas de conservación prioritaria, y en otros se ha buscado que sean protegidos por designaciones de orden internacional como las Reservas de la Biosfera o los Humedales Ramsar.

En la segunda parte de este capítulo se analiza la importancia que reviste la adecuada conservación de los ecosistemas transfronterizos, lo anterior basado en la complejidad del tema, toda vez que lograr el buen desarrollo de las acciones, planes y proyectos, así como las prioridades de uso y conservación plasmadas en las políticas de cada Estado, en relación con el manejo conjunto de esos ecosistemas, no siempre es posible.

Por otra parte, se hace una breve descripción de los diferentes instrumentos internacionales que se aplican a la conservación de estos ecosistemas transfronterizos, toda vez que los principios contenidos en algunas de estas herramientas rigen el actuar de los Estados, comprometiéndolos a obrar de la mejor manera posible, y a no generar daños a terceros.

Finalmente, se traen a colación algunos ejemplos de cooperación que se han venido desarrollando a nivel mundial por diferentes motivos e intereses que mueven a la comunidad en general a optar por conservar y garantizar el disfrute a un ambiente sano de las generaciones venideras.

II. LOS ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS: LA CONSTATACIÓN DE QUE LA NATURALEZA NO RESPETA FRONTERAS

La definición de las fronteras entre los Estados ha dado claridad al tema relacionado con la pertenencia y uso de los bienes, así como a la práctica de la soberanía en los territorios, que entre otras cosas contribuye con la determinación de los indistintos usos que se pueden dar a los recursos que se encuentran bajo cada jurisdicción. En razón de lo anterior, cuando se hace referencia a los bienes que por su carácter móvil pueden llegar a pasar del territorio de un Estado a otro sin reconocer fronteras, el uso y disfrute de ellos ya no puede ser con plena libertad, pues esta situación podría llegar a perjudicar la utilización que el otro Estado estuviera dispuesto a proporcionarle a ese mismo recurso (CLEMENT, 2002: 27).

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta válido hacer alusión a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados⁵², en la que se han diferenciado dos

52 Resolución 3281 de la Asamblea General de la ONU del 12 de diciembre de 1974.

escenarios de distinta connotación: a) la situación de los Estados con relación a *sus recursos naturales* (art. 21), y b) la situación de los Estados en relación con los *recursos naturales compartidos* (art. 3.º).

En primer lugar, el artículo 21 es claro en establecer que: “Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas”. Por su parte el artículo 3.º hace una clara diferenciación y limita el actuar de los Estados cuando se trata de recursos naturales compartidos: “En la explotación de los recursos naturales compartidos entre dos o más países, cada Estado debe cooperar sobre la base de un sistema de información y consulta previa con el objeto de obtener una óptima utilización de los mismos que no cause daños a los legítimos intereses de los otros”.

Lo anterior permite hacer énfasis en la especial y prudente gestión que se debe realizar en relación con los recursos naturales y ecosistemas que hacen parte de más de un Estado, esto basado en que las actividades y proyectos que un país pretenda ejecutar o realizar en su jurisdicción afectará al ecosistema en su totalidad, atendiendo al concepto de interconexión entre los diferentes componentes que integran un mismo sistema natural, sobre lo cual se volverá mas adelante⁵³.

A continuación se analiza el concepto de ecosistema transfronterizo, aportando diferentes ejemplos que han contribuido a su conservación y protección mediante la implementación de planes que incorporen un trabajo consensuado y articulado entre los diferentes Estados a los que pertenece un mismo entorno.

1. Ecosistemas transfronterizos: el concepto

Para referirnos al concepto de ecosistema transfronterizo es necesario primero hacer énfasis en la definición de ecosistema, sus características y el manejo que debe primar en estos lugares de importancia estratégica para la humanidad.

53 A pesar de que será expuesto con mayor amplitud más adelante, es importante indicar que la conectividad o interconexión ecológica hace referencia a la capacidad de las especies y los recursos naturales de relacionarse y conectarse para cumplir todas sus funciones de la mejor manera.

Como es de imaginar el término “ecosistema” ha sido definido por diversos autores e investigadores a lo largo de la historia; fue TANSLEY (1935: 299) quien lo introdujo por primera vez al describirlo como el: “[...] complejo de organismos junto con los factores físicos de su ambiente” en un lugar determinado, proponiéndolo además como una de las unidades básicas de la naturaleza. Por su parte, otros autores han hecho énfasis en que la definición de ecosistema no solo incluye la identificación de los componentes naturales del sistema como suelo, vegetación, clima, etc., sino que también resulta indispensable considerar a los actores, no sólo por el hecho de que el ser humano es parte integral de los ecosistemas, sino también porque la razón que subyace a la protección de un ecosistema es la satisfacción de las necesidades de la población (MAASS y COTLER, s.f).

Por su parte, en el artículo 2.º del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) se define ecosistema como: “[...] un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional”. Asimismo, la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) lo define como: “Un sistema de interacción de componentes bióticos (vivos) y abióticos (no vivientes), que conjuntamente forman una unidad funcional”, igualmente esta hace énfasis en que este término implica un sistema parcialmente integrado, donde la mayoría de las interacciones se realizan en su interior (UICN, 1996: 23).

Lo anterior hace referencia no sólo a la inmensa importancia de los ecosistemas como unidades ecológicas y entramados de procesos de carácter físico, químico y biológico, sino también a la dependencia que tiene el ser humano de los servicios ecosistémicos que estos proveen. Este aspecto es fundamental para el desarrollo de esta investigación toda vez que la protección y conservación de estos lugares está estrechamente relacionada con la calidad de vida de quienes habitan y dependen de lo que se produzca en estas zonas, así como la importancia y necesidad de contribuir a un desarrollo sustentable el cual responde a tres características principales; ser económicamente rentable, socialmente aceptable y ecológicamente viable (HOLLING, 1993: 173).

Por su parte el manejo de ecosistemas debe estar guiado por metas explícitas, ejecutado mediante políticas, protocolos y diferentes tipos de prácticas específicas que se adapten mediante monitoreos e investigación científica actualizada, basada a su vez en el entendimiento de los diferentes procesos ecológicos e interacciones que resultan necesarias para mantener la estructura, composición y funcionamiento de

estos sistemas. Asimismo es fundamental indicar que la adecuada administración de estos lugares será efectiva siempre y cuando se tengan presentes los contextos social, cultural y económico, que constituyen la base del éxito del manejo que pretenda darse en los diferentes ecosistemas (CHRISTENSEN et al., 1996: 669).

Teniendo en cuenta lo anterior, así como las características de los ecosistemas, se considera que estos son sistemas abiertos que en la mayoría de ocasiones no tienen límites bien definidos conduciendo así a que la materia y energía entre y salga libremente conectándolos entre sí, interconexión que obliga a considerar los efectos que se puedan presentar a nivel general por un mal manejo, o por el cambio de dinámica, en caso de que un componente o una especie del sistema se llegue a extinguir.

Es en principio por esta interconexión que el concepto de ecosistema transfronterizo toma fuerza, pues los Estados que comparten un lugar estratégico tienen conciencia y entienden la importancia de que las actividades que se realicen bajo jurisdicción de otro país afectan directa o indirectamente a todo el sistema y alteran de una u otra forma el carácter funcional e integral del entorno.

Como se ha venido mencionando, fue en la Conferencia de Estocolmo 1972 que el término transfronterizo se empezó a utilizar con más fuerza, momento en el que también se promovió la toma de conciencia y el reconocimiento de que los problemas de carácter ambiental se extienden “más allá de las fronteras” debido a que los ecosistemas, el uso de los recursos naturales, y los efectos generados por la contaminación no se limitan a los territorios (GERNAERT, 1996: 1)⁵⁴.

54 En ese sentido la Conferencia de Estocolmo centró la atención internacional en temas medio ambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambiental y la “contaminación transfronteriza”, concepto importante, puesto que señalaba el hecho de que la contaminación no reconoce los límites políticos o geográficos y afecta a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen. Durante las décadas que siguieron a la Conferencia de Estocolmo, el concepto se amplió para abarcar temas medio ambientales que son de verdadero alcance transnacional y que requieren una acción conjunta de todos los países y regiones del mundo para resolverlos de un modo efectivo. Estos problemas medio ambientales mundiales tan importantes incluyen, por ejemplo, todo tipo de contaminación, el cambio climático, la reducción de la capa de ozono, el uso y administración de los océanos y los recursos de agua dulce, la deforestación excesiva, la de-

Fue también en esa época que se introdujo el concepto ecología transfronteriza o ecología sin fronteras, en el que se incluye la necesidad e importancia de generar y fortalecer el desarrollo sustentable desde una visión integradora en la que se tengan en cuenta aspectos ambientales, sociales y económicos, con efectos extendidos que sobrepasen las fronteras, esto bajo el entendido de que ni los problemas ambientales y mucho menos los ecosistemas se ajustan a las fronteras políticas de los Estados (GERNAERT, 2012: 12).

Sin embargo, el concepto recursos compartidos adquiere mayor relevancia a nivel jurídico a partir de Estocolmo (1972) y particularmente en las diferentes conferencias y reuniones del PNUMA realizadas durante esa época, en la que se empezó a hablar con más énfasis de las cuencas hídricas internacionales, así como de los demás sistemas naturales conexos a estos ecosistemas⁵⁵.

Ahora bien, resulta importante indicar que cualquier ecosistema que se encuentre bajo jurisdicción de dos o más países puede ser considerado por este simple hecho transfronterizo. Sin embargo, y para fines de este estudio, a continuación se hace énfasis en la descripción y análisis de algunos hábitats específicos en razón de las características ecológicas que ostentan, o porque algún tratado de carácter internacional ha contribuido a su protección y especial conservación debido a las particularidades ambientales que reúne.

2. Categorías de espacios de protección de ecosistemas transfronterizos

Se podría afirmar que los ecosistemas considerados transfronterizos son quizá la gran mayoría de los entornos naturales que se reconocen a nivel mundial, y que

sertificación y la degradación de la tierra, los vertidos peligrosos y la disminución de la diversidad biológica (ONU, s.f.).

55 En relación con este tema el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata 1977) tiene una nota al pie (doc. E/CONF. 70/29, p. 51) explicando que el término “recursos hídricos compartidos” es usado en él sólo para uniformidad del texto y que no prejuzga respecto de la posición de países que apoyan el uso de los términos “aguas transfronterizas” o “aguas internacionales”.

han sido diferenciados y reconocidos por las características que agrupan, ya sea debido a la geografía, el piso térmico o a la biodiversidad que se encuentra en ellos .

A continuación se señalan cuatro ejemplos, escogidos para ser analizados dentro de este trabajo por diferentes razones, entre las que se pueden sugerir la profundidad y dedicación con la que han sido estudiados a nivel global ya sea por diferentes grupos de científicos e investigadores en razón de su importancia estratégica, o que por alguna razón o iniciativa como la de la de las Reservas de Biosfera de la UNESCO o convenios como Ramsar han conllevado que algunos de estos hábitats específicos, dada la variedad de servicios ecosistémicos que prestan a la humanidad, hayan sido con el transcurso de los años reconocidos como de importancia estratégica.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se hace una breve mención de las características, importancia y ejemplos de estos ecosistemas priorizados para este estudio entre los que se encuentran las áreas protegidas, los humedales y las reservas de biosfera transfronterizas, categorías para las que existe un régimen especial de protección. Por último se hace especial referencia a la categoría de acuíferos transfronterizos, dada su importancia y la profundidad con que han sido estudiados en el mundo entero, en razón de las problemáticas ambientales que en ellos se presentan, la importancia del recurso hídrico, así como la necesidad de su conservación y preservación.

A. Áreas Protegidas Transfronterizas

Las áreas protegidas transfronterizas (*Transboundary Protected Areas –TBPA–*) descritas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza⁵⁶ como: “[...] un espacio geográfico claramente definido que incluye áreas protegidas que están conectadas ecológicamente a través de una o más fronteras internacionales

56 La UICN es una organización internacional dedicada a la conservación de los recursos naturales. Se fundó en 1948 en el marco de la conferencia internacional celebrada en Francia, y tiene su sede en Suiza. Es la organización medioambiental más antigua y grande del mundo con más de 1.200 miembros entre los que se cuentan tanto entidades gubernamentales como no gubernamentales.

e implica alguna forma de cooperación” (BORRINI-FEYERABEND et al., 2014: 5). Igualmente, otro texto de la Unión Internacional presentó estos ecosistemas como áreas terrestres o marinas ubicadas entre uno o más límites entre países:

[...] un área de tierra y/o mar que está ubicada entre uno o más límites entre los países, unidades sub nacionales tales como provincias y regiones, áreas autónomas y/o áreas fuera de los límites de soberanía o jurisdicción nacional, cuyas partes constituyentes están principalmente dedicadas a la protección y mantenimiento de la diversidad biológica y a los recursos culturales naturales y asociados y administrados cooperativamente a través de instrumentos u otros medios eficientes (UICN, 2001).

Por otro lado, es importante tener en cuenta diferentes aspectos que deben ser priorizados en la gestión de estas áreas, entre los que se pueden mencionar la participación de la comunidad en el planeamiento y formulación de políticas, la incorporación del conocimiento tradicional, así como las oportunidades para un desarrollo económico sostenible que pueda generar beneficios para la población local, entre otros aspectos de gran relevancia.

Teniendo en cuenta lo anterior, las actas del v Congreso Mundial de Parques de la UICN indican que las comunidades locales deben participar activamente en todas las etapas de la evaluación y puesta en práctica de las iniciativas transfronterizas, pues la idea de la correcta ejecución de estas iniciativas es en primer lugar el beneficio de las comunidades, esto teniendo presente que ese beneficio depende de un adecuado estado de los recursos naturales, de un desarrollo basado en estrategias amigables con el ambiente, y de una relación cordial y en la que prime la cooperación y la buena vecindad entre Estados colindantes (UICN, 2003: 248).

En este mismo sentido, la UICN hace el siguiente análisis en relación con lo fundamental que resulta la participación de las comunidades en la planeación y el manejo de las áreas transfronterizas:

Para todas las áreas protegidas, incluyendo las del TBPA, es esencial la participación de la comunidad en el planeamiento de estas áreas protegidas, y la gestión y formulación de políticas. La participación especialmente donde viven poblaciones indígenas es por lo tanto de particular importancia en situaciones transfronterizas.

Muchas comunidades que viven en las fronteras entre países o jurisdicciones sub nacionales sufren de divisiones artificiales impuestas por fronteras políticas que separaron a sus familias y conocidos, e inclusive convirtieron a sus comunidades vecinas en adversarios. Las comunidades en zonas remotas también sufren en forma desproporcionada de pobreza y de los injustos medios de acceso para recibir servicios (UICN, 2001: 5).

Todo lo mencionado contribuye a reforzar la necesidad de que el manejo de estas zonas sea participativo, pues sólo esta estrategia trae consigo múltiples ventajas en relación con la conservación y el desarrollo sostenible dentro de dichas áreas. Así las cosas, la gestión de las áreas protegidas transfronterizas es considerada como una de las formas más valiosas no solo de proteger la naturaleza, sino también de unir a las naciones mediante el trabajo conjunto y articulado con miras a obtener mejores y mayores resultados por medio de la realización de actividades, programas y proyectos en los que se aúnen esfuerzos y recursos humanos, económicos y técnicos.

B. Humedales Ramsar transfronterizos

Los humedales son considerados ecosistemas vitales para la supervivencia humana, pues son los entornos más productivos del mundo, cuna de diversidad biológica y fuente de agua y productividad primaria de la cual dependen infinidad de especies vegetales y animales para subsistir. Por otro lado, estos ecosistemas son fundamentales por la inmensidad de beneficios o servicios ecosistémicos que brindan a la humanidad, entre los que vale la pena mencionar el suministro de agua dulce, de alimento, de recarga de agua subterránea y de mitigación del cambio climático, entre otros aspectos.

Los humedales declarados sitios Ramsar adquieren un nuevo estado a nivel nacional e internacional, al ser reconocidos por su gran valor no sólo para el país o los países en los que se ubican, sino para la humanidad en su conjunto (Ramsar, 2014). Por su parte el artículo 5.º de esta Convención de 1971 estipula 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. Al mismo tiempo, se esforzarán por coordinar y apoyar activamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relativas a la conservación de los humedales y de su flora y fauna.

Lo anterior se explica teniendo en cuenta la experiencia que ha evidenciado que las acciones de un único Estado no siempre son suficientes para lograr una adecuada conservación y administración de los humedales, pues un alto porcentaje de las especies que viven en estos ecosistemas son migratorias. Por ello el manejo de estos entornos tan sensibles ha requerido del constante intercambio de experiencias y tecnología para el desarrollo de acciones de conservación (Ramsar, 2013: 65).

Teniendo en cuenta la importancia de que exista articulación entre los países, el Manual de la Convención de Ramsar hace énfasis en que las Partes de esta Convención han acordado oficialmente trabajar en conjunto y coordinar acciones para el cuidado y protección de estos ecosistemas:

Las Partes Contratantes de Ramsar han optado por designar sus Sitios Ramsar nuevos y existentes como Sitios Ramsar Transfronterizos lo que ha implicado en diferentes ocasiones que un humedal ecológicamente cohesivo se extiende a través de fronteras nacionales y las autoridades del Sitio Ramsar de ambos o todos los lados de la frontera han acordado oficialmente colaborar en su manejo, y han notificado a la Secretaría tal decisión (Ramsar, 2013: 65).

Ahora bien, la importancia de proteger estos ecosistemas mediante un trabajo consensuado y articulado se encuentra de una u otra manera respaldada en el concepto de conectividad ecológica, entendida como la medida en la que el paisaje impide o facilita los movimientos de los elementos que componen cierto hábitat (TAYLOR, FAHRIG, HENEIN y MERRIAM, 1993: 4). Asimismo, este concepto fue expuesto en el Congreso Mundial de Parques en 2003 como el mantenimiento de la interconexión y dinámica de las especies, los procesos ecológicos y los ecosistemas, así como de las funciones y servicios que estos brindan (GARCÍA y ROSABAL, 2003: 183). Lo anterior permite entender mejor la contribución de las áreas protegidas a

la conservación del territorio, pues se requiere una planificación integradora, y esto se logra entre otras cosas mediante la implementación de estrategias de conservación y uso sostenible de la biodiversidad de determinadas áreas, lo que permite a su vez la comunicación e intercambio genético entre especies de fauna y flora (GARCÍA y ABAD, 2014: 256).

Basándose en lo anterior, los Sitios Ramsar Transfronterizos (SRT) hacen referencia a una situación en la que humedales ecológicamente cohesivos se extienden a través de fronteras nacionales y las autoridades de todos los lados de la frontera en esos sitios se han puesto de acuerdo formalmente para colaborar con su manejo, previa notificación a la Secretaría del Convenio de la decisión tomada⁵⁷. Esta designación es un manifiesto de la existencia de un acuerdo de manejo en cooperación, mas no obedece a ninguna condición jurídica distinta a la de los sitios Ramsar y mucho menos impone ningún tipo de obligación adicional para las partes (Ramsar, 2010: 23).

En otras palabras, los objetivos de estos SRT tienen una doble vertiente, en primer lugar existe un manifiesto oficial de las partes que intervienen en su compromiso de apoyar el antes mencionado artículo 5.º de la Convención Ramsar, es decir celebrar consultas sobre el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la Convención, especialmente en el caso de que el humedal se extienda por los territorios de más de una parte contratante, y en segundo lugar, la inscripción en la lista de SRT brinda la oportunidad de poner de relieve los acuerdos relativos al manejo de los humedales que conllevan relaciones de colaboración constructivas entre las partes, contribuyendo igualmente a que el material producido para ese trabajo conjunto, es decir los acuerdos de colaboración, las declaraciones jurídicas, los planes conjuntos de manejo, etc., sirvan como modelo y puedan ser utilizados como ejemplos de prácticas óptimas por otras partes (Ramsar, 2010: 24).

57 Entre los Sitios Ramsar Transfronterizos pueden mencionarse los siguientes: Vallée de la Haute-Sure (Bélgica-Luxemburgo), Trilateral Ramsar Site Floodplains of the Morava Dyje-Danube Confluence (Austria-República Checa-Eslovaquia), North Livonian (Estonia-Letonia), Stokhid–Prypiat–Prostyr (Ucrania-Belorusia), Autrian-Bavarian Wildalm (Austria-Alemania) Rhin supérieur/Oberrhein-Oberrhein (Francia-Alemania), Niimi-Saloum (Gambia-Senegal), Karkosozse Subalpine peatbogs (República Checa-Polonia), Lake Calarasi, Suhaia-Belene Islands Complex, Bistret-Ibisha Island (Bulgaria-Romania) (Ramsar, Sitios Ramsar Transfronterizos, s.f.).

La importancia de estos ecosistemas, y su manejo coordinado por diferentes países, nos lleva a señalar algunos ejemplos de Sitios Ramsar Transfronterizos que han servido de modelo para que más países consideren la opción de la conservación transfronteriza como la mejor estrategia de articular acciones y fortalecer la capacidad de los países en busca de una protección más ambiciosa y que tenga resultados perdurables en el tiempo. Entre estas designaciones se encuentran las siguientes:

– El primer Sitio Ramsar Transfronterizo es el sistema de grutas Dominica-Baradla ubicado en Hungría y Eslovaquia, designado como tal en 2001 cuando el sistema de grutas de Baradla y sus humedales conexos, y las grutas de Dominica, fueron considerados debido a su importancia y servicios ecosistémicos un ecosistema de importancia internacional.

– Por su parte las llanuras aluviales y su confluencia con los ríos Morava, Dyje y Danubio, fueron designados como un Sitio Ramsar Trilateral en el año 2004. Este ecosistema está compuesto por tres designaciones nacionales: la llanura aluvial de la parte inferior del río Dyje, las llanuras aluviales del río Morava y Donau-Marche-Auen en Austria.

– Asimismo existen diversas designaciones bilaterales como la del Valle de Haute-Sure (Bélgica y Luxemburgo), el Upper Tisza Valley (Hungría y República Eslovaca), el Parque Nacional Niimi de Gambia y el Delta del río Saloum de Senegal, entre muchos otros.

Estas, como muchas otras iniciativas que se han ido implementando regionalmente, están de cierto modo respaldadas en la Resolución VIII.30, *Iniciativas regionales para aplicar la Convención en mayor grado* (Ramsar, 2002), la cual aporta orientaciones para promover iniciativas regionales en el marco de la Convención sobre los Humedales, basada a su vez en la Iniciativa para los Humedales Mediterráneos, considerado como un apropiado mecanismo que tiene como objetivo coordinar las actividades relacionadas con humedales en la cuenca del Mediterráneo, concebido para involucrar a los principales interesados directos y su meta consiste en: “[...] detener e invertir la pérdida y degradación de los humedales mediterráneos como contribución a la conservación de la biodiversidad y al desarrollo sostenible en la región”⁵⁸.

58 En la Resolución VII.22, “Los pueblos y los humedales: un nexo vital”, de la Séptima Reunión

Vale la pena tener presente que, dentro de sus elementos sustantivos⁵⁹, la resolución mencionada señala la importancia y necesidad de que en estos procesos de articulación y trabajo conjunto se involucren todas las autoridades del orden nacional y regional, la academia y organizaciones no gubernamentales, entre otras entidades. En ese sentido se indica que:

Cada iniciativa debería suponer la participación, desde el principio, no sólo de las Autoridades Administrativas responsables de la aplicación de la Convención en las Partes Contratantes interesadas, sino también de todos los demás interesados directos concernidos directa o indirectamente por las cuestiones concernientes a los humedales, comprendidos los ministerios responsables del medio ambiente y de las cuestiones hídricas, organismos intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, el mundo académico y los agentes económicos.

de la Conferencia de las Partes Contratantes en la Convención sobre los Humedales, se hizo énfasis en la Estructura de colaboración respecto de los humedales mediterráneos, toda vez que en 1991 se lanzó un esfuerzo concertado para la conservación y el uso racional de los humedales mediterráneos bajo el nombre de Iniciativa para los Humedales Mediterráneos, como un esfuerzo conjunto de la Oficina de Ramsar, la Comisión Europea, el Gobierno italiano, el Buró Internacional de Estudios sobre Aves Acuáticas y Humedales, la Station Biologique de la Tour du Valat (Francia) y el Fondo Mundial para la Naturaleza (wwf) (Ramsar, 1999).

- 59 Entre los elementos sustantivos desarrollados en la Resolución VIII.30 del año 2002 se describen diferentes aspectos relacionados con la promoción de iniciativas regionales en el marco de la Convención sobre Humedales dentro de las que se pueden mencionar: 1) la importancia de que estas iniciativas se basen en un enfoque de abajo hacia arriba, concibiendo como cuestión prioritaria el principio de la participación del máximo número posible de partes contratantes de la región o subregión; 2) la participación de todas las autoridades y grupos interesados; 3) la creación de redes de colaboración establecidas con mandatos definidos; 4) la colaboración con asociados intergubernamentales o internacionales que realicen a su vez actividades en la región, procurando así que las actividades complementarias no se dupliquen; 5) un sólido respaldo científico y técnico, proporcionado por instituciones idóneas, y 6) establecer metas estratégicas operativas que se ciñan en este caso al Plan Estratégico de la Convención, mediante políticas, actividades y trabajos técnicos en los sitios.

La administración conjunta de Sitios Ramsar Transfronterizos es quizá una de las formas de trabajo articulado entre Estados o regiones que más desarrollo ha tenido a partir de iniciativas regionales que han permitido construir, basados en la experiencia, orientaciones puntuales que deben ser tenidas en cuenta para todos estos procesos de conservación de ecosistemas compartidos.

C. Reservas de Biosfera Transfronterizas

Entre los ejemplos de ecosistemas transfronterizos que resulta prioritario mencionar en este acápite, están las Reservas de Biosfera, definidas como áreas de ecosistemas terrestres y costeros que promueven entre otras cosas soluciones para conciliar la conservación de la biodiversidad con su uso sustentable. Este reconocimiento internacional que hace la UNESCO, estuvo antecedido por estudios y propuestas realizadas desde los propios gobiernos, que por diferentes circunstancias se interesan en tener ecosistemas con este tipo de distinciones.

Las diferentes ideas de conservación de la diversidad biológica, el conocimiento ecológico tradicional, así como la experiencia relacionada con la gestión de los recursos naturales y la participación de las comunidades son aspectos que forman parte integral del concepto y el objetivo con el que fueron creadas las Reservas de Biosfera. Estas estrategias buscan que la sociedad interiorice y cada vez aplique más a las vivencias del día a día la idea de cambio y el propósito de buscar cómo adaptar la necesidad de desarrollo y el uso sustentable de los recursos naturales.

Con el tiempo surgió la necesidad de declarar Reservas de Biosfera Transfronterizas (RBT), lo anterior teniendo presente, como lo menciona la misma UNESCO, que: “[...] dado que las fronteras entre los Estados son políticas y no ecológicas, los ecosistemas a menudo se extienden cruzando fronteras nacionales, y podrían verse sujetos a gestiones y prácticas de uso del territorio distintas o incluso contradictorias” (2000: 2)⁶⁰. Así las cosas, las RBT buscan establecer una herramienta

60 De acuerdo a la UNESCO estas son las veinte Reservas de Biosfera Transfronterizas (RBT): Tatras (Polonia-Eslovaquia,1992), Krkonose-Karkonosze (República Checa-Polonia,1992), Vosgos del Norte-Bosque del Palatinado (Alemania-Francia,1998), Este de los Cárpatos (Polonia-Eslova-

para una gestión común y articulada, con miras a que los Estados que comparten dicho ecosistema se comprometan a la aplicación conjunta de la Estrategia de Sevilla para las Reservas de Biosfera, y se realicen planes y proyectos que conlleven el cumplimiento de los objetivos por los que estos ecosistemas fueron designados como tal⁶¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las Recomendaciones de Sevilla+5 se señala la función e importancia de establecer las RBT, así como el procedimiento para la designación y constitución de las diferentes estrategias de cooperación y conservación que se deben de implementar entre los Estados, mediante el fortalecimiento y funcionamiento de los diferentes mecanismos institucionales de administración y manejo de estos ecosistemas⁶².

Vale la pena tener en cuenta que esta estrategia de conservación, creada e implementada por la UNESCO, fue concebida en un principio para hábitats que cumplieran

quia-Ucrania,1998), Delta del Danubio (Rumania-Ucrania,1998), Región W (Benin-Burkina Faso-Niger,2002), Delta del Río Senegal (Mauritania-Senegal, 2005), Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo (España-Marruecos, 2006), Geres-Xures (España-Portugal, 2009), Trifinio-Fraternidad (El Salvador-Guatemala-Honduras, 2011), Mura Drava Danubio (Croacia-Hungría, 2012), Polesia Occidental (Bielorrusia-Polonia-Ucrania, 2012), Ohrid-Prespa (Albania-Macedonia, 2014), Monte Viso (Francia-Italia, 2014), Meseta Ibérica (España-Portugal, 2015), Tejo-Tajo (España-Portugal, 2016), La Selle-Jaragua-Bahoruco-Enriquillo (República Dominicana-Haití, 2017), Bosques de Paz (Ecuador-Perú, 2017) Gran Altai (Kazajistán-Rusia, 2017), Mono (Togo-Benin, 2017).

- 61 La Estrategia de Sevilla constituye la nueva versión del Plan de Acción de las Reservas de Biosfera, elaborado a raíz de la Conferencia de Minsk, en 1894. Esta estrategia tiene como propósito definir las directrices a adoptar para una acción futura en los territorios designados como reservas de la biosfera. Asimismo, el documento busca perfilar el propósito con el que fueron implementadas estas figuras de protección, así como las diferentes características que los ecosistemas deben de ostentar para ser designados como tal.
- 62 El documento Recomendaciones de Sevilla+5, también conocido como Pamplona 2000, es el resultado de la reunión internacional sobre el cumplimiento de la Estrategia de Sevilla relativa a la Red Mundial de Reservas de Biosfera 1995-2000, realizada en Pamplona, España en octubre de 2000. El objeto principal de esta reunión fue realizar una revisión y análisis de los primeros cinco años de la Estrategia de Sevilla y elaborar una serie de recomendaciones para la XVI sesión del Consejo internacional de coordinación del MAB.

con ciertas características que los hicieran merecedores de esta nominación, y a su vez estaba únicamente pensada para ecosistemas estratégicos que se encontraran dentro de la jurisdicción de un país, razón por la cual cada Estado debía realizar los estudios y diligenciar los documentos necesarios para acceder a esta nominación.

Fue entonces, en ese mismo documento Sevilla+5 o Pamplona 2000 que se estableció la figura de RBT, y dentro del acápite *Recomendaciones para el Establecimiento y Funcionamiento de Reservas de Biosfera Transfronterizas* se hizo explícita mención al procedimiento de creación e implementación, el cual puede darse de dos maneras: la primera si ya el ecosistema ha sido declarado como Reserva de Biosfera y se encuentra en jurisdicción de un Estado pero colinda con parte de ese mismo ecosistema bajo la jurisdicción de otro Estado, y a su vez existe la voluntad política de ambos países por aunar esfuerzos para su administración y establecimiento de estrategias conjuntas con miras a su protección y conservación, se puede solicitar ante la UNESCO que el lugar sea designado Reserva de Biosfera Transfronteriza; la segunda opción, y en caso de tratarse de una nueva designación, ambos Estados se unen y presentan una propuesta y solicitud para su nominación, al igual que una estrategia conjunta de manejo e implementación de estrategias para su conservación.

Como ejemplo es preciso mencionar el esfuerzo conjunto de Ecuador y Perú para la conservación de los recursos naturales mediante la designación de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Bosques de Paz, la cual busca ser un modelo de gestión participativa y ciudadana que a su vez fortalezca la paz, la sostenibilidad y la conectividad ecológica entre ambos países. Esta iniciativa es la primera RBT en América del Sur, y busca el beneficio de aproximadamente 600 mil peruanos y ecuatorianos que viven en esta zona (UNESCO, 2017).

Bosques de Paz tiene una superficie aproximada de 1.616.988 hectáreas, y está compuesta por la Reserva de Biosfera Bosque Seco en Ecuador y la Reserva de Biosfera Noreste-Amotapes-Manglares en Perú, y a su vez incluye los bosques estacionalmente secos de Ecuador y Perú catalogados como *hotspots* de biodiversidad a nivel mundial y a su vez Región de Endemismo Tumbesino (UNESCO, 2017)⁶³.

63 La Región de Endemismo Tumbesino (RET) es uno de los lugares de mayor importancia a nivel mundial en cuanto a endemismo en aves. Comprende la parte occidental del Ecuador y noroccidental del Perú y tiene una extensión de 135.000 Km². En el Perú, abarca los departamentos

Así, como se ha venido mencionando, los ecosistemas transfronterizos son los lugares propicios para la ejecución e implementación de estrategias de manejo conjunto y articulado entre los países que comparten un mismo hábitat. A continuación, se hace énfasis en algunos aspectos que vale la pena considerar respecto de la importancia de ejecutar diferentes acciones que permitan la conservación y el desarrollo en los ecosistemas compartidos.

D. Acuíferos transfronterizos

Los otros ecosistemas más estudiados en términos de su dinámica transfronteriza son los acuíferos, esto en razón de la importancia de trabajar articuladamente por la conservación y preservación de la cuenca a lo largo de todo su recorrido⁶⁴.

Los recursos hídricos transfronterizos contribuyen al bienestar económico, social y ambiental de la mayor parte de la población mundial y los sistemas naturales. Por su parte, estudios de Global Water Partnership (GWP)⁶⁵ son claros en señalar

de Tumbes, Piura, Lambayeque y parte de los territorios de Cajamarca y La Libertad (ANGULO, 2006).

64 De acuerdo a la Resolución 63/124 de la Asamblea General de Naciones Unidas se entiende por acuífero transfronterizo o sistema acuífero transfronterizo, respectivamente, un acuífero o sistema acuífero que tenga partes situadas en distintos Estados. La misma resolución hace un llamado a los Estados para que concierten: “[...] los correspondientes arreglos bilaterales y regionales para la adecuada gestión de sus acuíferos transfronterizos sobre la base de los principios enunciados en los anexos de esta resolución”. Estos principios incluyen la cooperación de los Estados orientada a prevenir, reducir y controlar la contaminación de los acuíferos compartidos.

65 Global Water Partnership (GWP) es una red internacional creada en 1996 para fomentar un enfoque integrado para la Gestión de los Recursos Hídricos (GIRH). La GIRH es un proceso que promueve el desarrollo y manejo coordinado del agua, de la tierra y de los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social de una manera equitativa sin poner en riesgo la sostenibilidad de los ecosistemas vitales. La red está abierta a todas las organizaciones que reconocen los principios de un enfoque integrado, avalado por la red, para la gestión de los recursos hídricos. Esta incluye Estados, instituciones gubernamentales (nacionales, regionales y locales), organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales internacio-

y traer a colación datos en los que se hace énfasis en que el agua de superficie y subterránea no respeta las fronteras políticas, razón por la cual los Estados deben estar dispuestos a cooperar para administrar el agua, compartiendo responsabilidades relacionadas con la gestión, la garantía de la calidad, la gestión de flujos ambientales y el impulso de la armonía entre los Estados (WOUTERS, 2013: 8).

Por su parte, cuando dos o más países que tienen diferentes necesidades e intereses comparten recursos hídricos transfronterizos, esta discusión resulta ser prioritaria y controversial, toda vez que se convierte en un tema que plantea retos de gran trascendencia teniendo presente que de una adecuada gestión articulada depende la garantía de la seguridad hídrica de la población y el adecuado disfrute de los servicios que estos ecosistemas proveen a toda la humanidad.

El uso y la protección de los recursos hídricos compartidos por dos o más países se rigen por normas jurídicas internacionalmente establecidas, disposiciones que son consideradas jurídicamente vinculantes y que están inmersas en numerosos tratados internacionales y a su vez contenidas y reflejadas en normas del Derecho internacional consuetudinario basadas en las prácticas de los Estados (BERNEX et al., 2015: 54)⁶⁶.

En ese sentido, el tema relacionado con el aprovechamiento y la gestión de los cursos de agua internacionales es considerado uno de los campos más recientes del Derecho internacional público⁶⁷, pero que a su vez cuenta con sólidas reglas y principios jurídicos de carácter obligatorio. Por ejemplo, el Acta Final del Congreso de Viena de 1815 se refiere a la navegación de los ríos que atraviesan más de un

nales y nacionales, instituciones académicas y de investigación, empresas del sector privado y proveedores de servicios del sector público (McCRACKEN, 2017: 1).

66 Entre estos tratados de Derecho Internacional se pueden mencionar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de Cursos Internacionales de Agua para Fines Distintos de la Navegación (1997).

67 Según el artículo 1.º de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos a la navegación, se entiende por curso de agua internacional el sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y que normalmente fluyen a una desembocadura común, algunas de cuyas partes se encuentran en un Estado distinto.

Estado. Así las cosas, los artículos 108 y 109⁶⁸ de la mencionada Acta establecen respectivamente que los Estados que se encuentren separados o atravesados por un mismo río navegable se obligan a regular de común acuerdo lo relativo a la navegación; por su parte, desde el punto en que empiecen a ser navegables hasta su desembocadura, el curso de estos ríos será enteramente libre y no se podrá prohibir a nadie en lo que respecta al comercio.

Igualmente, existen diferentes instrumentos del Derecho internacional que buscan contribuir y promover una adecuada cooperación entre los Estados en relación con los recursos hídricos transfronterizos y los diferentes usos que se desprenden de ellos. Sin embargo, en 2012, en una reunión realizada por la ONU (Agua, Paz y Seguridad) se recalcó la importancia de encontrar la manera de mejorar la cooperación y la colaboración entre los Estados en relación con los ecosistemas transfronterizos, haciendo especial énfasis en que el Derecho internacional juega un importante papel mediante el establecimiento de las reglas del juego, pero que a su vez era fundamental la voluntad política de los gobiernos nacionales para garantizar el grado de cooperación a través de las fronteras del Estado.

África alberga la mayoría de los principales cursos de agua transfronterizos del mundo, que cubren más de la mitad del área de este continente y son aproximadamente más del 90% de sus recursos hídricos de superficie. Por su parte los cursos de agua compartidos más importantes que atraviesan el continente son Congo, Incomari, Limpopo, Níger, Nilo, entre otros. La gran mayoría de estos recursos hídricos transfronterizos son gobernados por acuerdos multilaterales, entre los

68 El artículo 108 del Acta Final del Congreso de Viena de 1815 señala que: “Las potencias cuyos Estados se hallan separados o atravesados por un mismo río navegable se obligan a regular de común acuerdo todo lo relativo a la navegación de tal río. Nombrarán, al efecto, comisarios que se reunirán, lo más tarde seis meses después de finalizado el congreso, y adoptarán como base de sus trabajos los principios establecidos en los artículos siguientes”; por su parte el artículo 109 hace énfasis en que: “La navegación por todo el curso de los ríos indicados en el precedente artículo desde el punto en que cada uno empieza a ser navegable hasta su embocadura, será enteramente libre y no se podrá prohibir a nadie en lo que respecta al comercio; queda entendido que los reglamentos establecidos respecto a la policía de esta navegación serán por todos respetados y se formarán de un modo uniforme para todos siendo lo más favorable posible para el comercio de todas las naciones”.

que están incluidos instrumentos regionales adoptados bajo la Comunidad de Desarrollo de África Austral.

Por su parte, los cursos de agua transfronterizos más utilizados están en Asia y han sido considerados de gran utilidad e importancia porque sirven a países densamente poblados con necesidades y retos a nivel económico y social. Entre ellos se pueden mencionar ríos de la cuenca del Mar de Aral compartidos por Afganistán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Asimismo, en su mayoría estas aguas compartidas han sido administradas por tratados internacionales, sin embargo, la cooperación en cuencas compartidas, en donde los actores principales son países con intereses políticos y económicos tan diversos, es considerada un verdadero reto. De acuerdo con el diagnóstico de Global Water Partnership, los acuerdos firmados en estas cuencas padecen de una implementación inadecuada, a pesar de que los mecanismos institucionales regionales juegan un papel fundamental en la promoción de actividades conjuntas.

En Europa, por ejemplo, existe una larga historia de tratados vinculados al agua, así como de prácticas estatales en la gestión cooperativa de los recursos hídricos compartidos. Un buen referente sería el río Danubio, que atraviesa diez países y comparte la cuenca con otros nueve. La Comisión del Danubio es considerada por muchos como una de las más efectivas instituciones de cuenca en el mundo y juega un rol fundamental en el fomento de esfuerzos y actividades conjuntas involucrando a la mayor parte de los considerados Estados danubianos.

Este continente es la única región geográfica que cuenta con un instrumento jurídico a escala regional que engloba las aguas transfronterizas: el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de 1992.

Por su parte, en América del Sur y Central, a pesar de haber diferentes e importantes cursos de agua transfronterizos que atraviesan una parte del continente, no existe una regulación efectiva. Un claro ejemplo es el Río de la Plata en donde el gran desafío para las dos regiones es el desarrollo de más acuerdos transfronterizos a escala de cuenca y la implementación efectiva de los que ya existen.

Es importante concluir este breve recorrido por las diferentes herramientas de cooperación y gestión compartida de recursos hídricos transfronterizos⁶⁹ señalando que en la mayoría de los casos existen tratados o instrumentos jurídicos que tienen como fin último el adecuado manejo y conservación de estos ecosistemas compartidos, sin embargo la escasa implementación y seguimiento de los objetivos o las estrategias incluidas en estos instrumentos no ha permitido que sean considerados en la mayoría de los casos como la manera más adecuada de gestión compartida.

3. La importancia del manejo articulado para la conservación de los ecosistemas transfronterizos

Como se ha venido mencionando a lo largo de este trabajo, los ecosistemas transfronterizos son los escenarios ideales para la reconciliación de los pueblos y la naturaleza, pues de un trabajo conjunto basado en la cooperación y la articulación de acciones y estrategias depende que se consigan los resultados más apropiados para prolongar el uso sostenible de los recursos naturales, así como la vida digna de quienes habitan estos lugares que en innumerables ocasiones se han visto olvidados y abandonados por los Estados y en otras ocasiones sufren las consecuencias de los conflictos de índole internacional.

69 Frente a la importancia y necesidad de que las cuencas internacionales se conviertan en espacios de cooperación, donde los Estados promuevan gestiones concertadas y sostenibles, equitativas y razonables, en beneficio de las cuencas, es importante señalar la gestión concertada y sostenible que supone que los Estados cooperen sobre la base de la igualdad soberana, la integridad territorial, el beneficio mutuo y la buena fe, en aras de lograr una utilización óptima y una protección adecuada de los cursos de agua internacionales. Así está propuesto por la Convención sobre el Derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación (Funpadem; Fundación Ford, 2000). Vale la pena recordar que esta Convención incita a los Estados a: 1) Evitar los daños a la cuenca y tomar las medidas de mitigación cuando estos sean inevitables; 2) Intercambiar regularmente información sobre el Estado de la cuenca; 3) Informar al Estado vecino sobre sus planes; 4) Negociar con el Estado vecino antes de desarrollar planes que puedan tener efectos adversos en la cuenca; 5) Desarrollar conjuntamente planes de manejo y protección, y 6) Resolver sus diferencias de un modo pacífico y negociado.

Entre los aspectos para resaltar en relación con la importancia de una apropiada administración de ecosistemas compartidos, es necesario subrayar que el adecuado manejo y gestión de estos lugares simboliza, entre otras cosas, la apropiada aplicación y puesta en marcha de diferentes estrategias y acciones que se han venido planteando durante varios años en diferentes acuerdos a nivel internacional.

Por ejemplo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), realizada en Río de Janeiro en 1992, estableció un proceso de trabajo hacia el desarrollo sustentable, incorporando así la preocupación por el medio ambiente, la equidad social, el respeto por los grupos étnicos y sus saberes ancestrales. Por otro lado, la Agenda 21, el Convenio de diversidad biológica y el de cambio climático, entre otros acuerdos de esta índole que se expondrán con mayor amplitud más adelante, señalan claramente cuál es el camino que a nivel internacional se ha venido marcando como el más apropiado y conveniente para el establecimiento de las estrategias de desarrollo sustentable que deben ser aplicadas a través de modelos definidos de cooperación y conservación.

Sin embargo, entre los aspectos a tener en cuenta para que se genere un apropiado manejo de los ecosistemas transfronterizos vale la pena referirse en primer lugar a la importancia de la realización de estudios científicos conjuntos y a la consulta permanente a los diferentes grupos internacionales expertos en el manejo de esta clase de ecosistemas (Programa Hidrológico Internacional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, 2010).

Es necesario referirse a los diferentes aspectos de carácter multidisciplinario que deben ser tenidos en cuenta en el momento de plantear estrategias de manejo conjunto entre los que se deben priorizar aspectos de índole social, económica y ambiental. Por ejemplo, y como ya se ha mencionado, la participación de las comunidades es prioritaria, pues son estas las que conocen el comportamiento de los territorios así como las necesidades que se presentan en las regiones, y la manera en la que ellos mismos deben abordar y organizar la articulación de acciones que realmente generen resultados en los diferentes ámbitos.

Asimismo, resulta fundamental la participación pública entendida como: “[...] todo proceso que involucra a la sociedad en la creación de propuestas, solución de problemas y en la toma de decisiones. Se considera de vital importancia la inclusión de los grupos de interés, es decir, grupos de personas u organizaciones quienes serían lesionadas por los efectos o consecuencias de las decisiones de un proceso”

(OROZCO, GATGENS y ROJAS, 2004: 68), pues como se ha venido mencionando, los aportes con los que pueda contribuir la comunidad son fundamentales en un proceso de trabajo conjunto entre Estados⁷⁰.

El estado de conservación y desarrollo que se pueda llegar a generar en estos ecosistemas es el claro reflejo del trabajo conjunto y articulado que pueda llegar a haber entre los Estados que lo comparten o, por el contrario, dejar entrever el poco interés o las dificultades para realizar un trabajo conjunto tendiente a la protección de los ecosistemas estratégicos y de los recursos naturales presentes en ellos.

La importancia de la conservación transfronteriza, así como del trabajo y apoyo de los Estados vecinos es realmente fundamental para la adecuada preservación de los ecosistemas compartidos por dos o más países. A continuación se hará alusión a este concepto, a los objetivos de una adecuada conservación, así como a diferentes instrumentos que buscan tanto a nivel internacional como nacional promover el trabajo conjunto de las partes.

III. CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS: DEFINICIÓN, OBJETIVOS INSTRUMENTOS Y ALGUNOS EJEMPLOS

Aspectos como la presión demográfica, los conflictos diplomáticos, militares o las disputas sobre límites nacionales, así como problemáticas tan sensibles como el cambio climático, la salud humana, la soberanía y la seguridad alimentaria son analizados desde diferentes ámbitos como desafíos a los que se enfrentan todos los países a nivel mundial, y que de una u otra manera exigen un trabajo conjunto con el fin de lograr el manejo adecuado de los recursos naturales compartidos por las diferentes naciones (IUCN, 2016).

70 En este mismo sentido diferentes autores analizan la participación pública y hacen alusión a su importancia en el ámbito ambiental de la siguiente manera: MARTÍN MATEO (1994: 17) señala que: “[...] la participación se trata en efecto de implicar activamente a los ciudadanos en la defensa de los intereses que tiene encomendada la administración, suministrando a ésta una más amplia cobertura para las competencias a su cargo”, por su parte MACÍAS GÓMEZ (1998: 154) indica que “participar no es ejercer poder, sino tomar parte en su ejercicio”.

En razón a lo anterior a continuación se expone el concepto de conservación transfronteriza, sus objetivos, así como diferentes instrumentos que han exaltado el valor del trabajo articulado y conjunto.

1. El concepto y los objetivos de la conservación transfronteriza

Cuando se menciona el concepto de conservación transfronteriza inmediatamente se piensa en el trabajo conjunto y articulado que se debe realizar con miras a proteger un ecosistema compartido por dos o más Estados. Por ejemplo, diferentes textos de UICN⁷¹, autoridad que ha estudiado y diagnosticado a profundidad la importancia de la conservación transfronteriza, señalan que esta modalidad de

71 Entre los diferentes textos de investigación y divulgación de la UICN que hacen referencia a la importancia de la conservación transfronteriza de ecosistemas estratégicos se pueden mencionar: “La conservación transfronteriza, mecanismo esencial para los bosques tropicales” (2010) en el que se enfatiza cómo los ecosistemas no reconocen fronteras políticas, y cómo la propagación de problemas mundiales potencialmente devastadores, como el cambio climático, la escasez de agua y la pérdida de biodiversidad, la cooperación transfronteriza en la gestión de paisajes y ecosistemas se torna crucial. Por su parte “La conservación transfronteriza de aves rapaces amenazadas en el Mediterráneo” (2016) identifica las aves rapaces como uno de los grupos claves en el funcionamiento de los ecosistemas Mediterráneos que se encuentran actualmente amenazadas por una variedad de factores generados por la actividad humana. Ante esta situación, el Centro de Cooperación del Mediterráneo de la UICN busca promover la formación práctica y el intercambio de conocimientos entre expertos y gestores de España y el Norte de África para mejorar la gestión de rapaces migratorias amenazadas en el Mediterráneo y sentar las bases para desarrollar un plan de acción para la conservación conjunta de este importante grupo en la región. Por último el texto “Áreas Protegidas Transfronterizas para Paz y Cooperación” (2001) refiere a que existen mundialmente muchos ejemplos de interacción y cooperación duradera entre dos o más áreas protegidas adjuntas divididas por fronteras internacionales o subnacionales. Desde hace mucho tiempo se reconoce que dichas áreas tienen un valor simbólico para una cooperación pacífica entre las naciones, así como beneficios prácticos para gestiones coordinadas o combinadas. Desde 1977 UICN promueve la iniciativa de Parques para la Paz, como un instrumento para realzar la cooperación regional para la conservación de la biodiversidad, la prevención y resolución de conflictos y el desarrollo regional sostenible. “Para la consulta de todos esos estudios puede consultarse la página web de UICN: [<https://www.iucn.org/>].

trabajo conjunto brinda oportunidades para potenciar estrategias participativas a través de las naciones, así como una oportunidad para manejar paisajes en múltiples escalas mediante alianzas entre los gobiernos y la sociedad civil.

La conservación transfronteriza tiene así mismo diferentes objetivos que se relacionan entre otras cosas con aspectos como la conservación de la biodiversidad, el legado e intercambio cultural, la cooperación internacional, el mantenimiento de la paz y de la seguridad, la promoción del desarrollo sostenible, la integración económica regional y el desarrollo económico, entre otros.

RENNER (2005) hace un análisis completo de la importancia de la cooperación entre los Estados y cómo la conservación de la naturaleza puede, entre otras cosas, contribuir a la prevención de conflictos: “La conservación transfronteriza de la naturaleza puede contribuir considerablemente a la prevención de conflictos, principalmente facilitando la comunicación, mejorando la subsistencia local y promoviendo los beneficios ecológicos, sociales, económicos y políticos asociados a los espacios protegidos”. Lo anterior, resulta fundamental si se tiene presente que puede ser el medio ambiente y la importancia de su conservación un factor de unión y cooperación entre los Estados, y en ese sentido un elemento fundamental de articulación y trabajo conjunto entre comunidades que comparten un mismo ecosistema y que para su seguridad alimentaria dependen en la mayoría de los casos de su adecuado estado de conservación.

Del mismo modo, la conservación transfronteriza puede actuar de catalizador de nuevos enfoques de gobernanza en áreas fronterizas, corrigiendo los desequilibrios de poder entre los gobiernos nacionales y subnacionales y los actores locales. Puede, asimismo, aumentar la cooperación pacífica para combatir problemas de alcance mundial y regional, tales como el cambio climático, la degradación de tierras y la pérdida de biodiversidad (OIMT, 2010)⁷².

72 Entre los diferentes aspectos expuestos en la Conferencia sobre Conservación de la Biodiversidad en Bosques Tropicales Transfronterizos relativos a la contribución de estos ecosistemas se pueden mencionar: garantizar el suministro de agua potable y otros servicios ecosistémicos vitales; reunir a las comunidades afines separadas por fronteras políticas; fortalecer la capacidad de los autores interesados, en particular, pueblos indígenas y comunidades locales; controlar el comercio ilegal de productos forestales, inclusive el contrabando de fauna silvestre y madera; resolver disputas políticas y culturales en zonas fronterizas; ofrecer oportunidades para el aprendizaje e intercambio

Sin embargo, para que la conservación de ecosistemas compartidos sea realmente efectiva y genere los resultados que en cada caso específico se identifiquen como necesarios dependiendo el ecosistema, es importante que las diferentes acciones, programas, o proyectos estén amparados en principios e instrumentos de carácter internacional que de una u otra manera guíen el actuar de los Estados, promoviendo y favoreciendo el trabajo articulado y coordinado entre las naciones.

2. El marco general de los espacios naturales protegidos en el Derecho internacional

Como se ha mencionado a lo largo de este texto, la misma naturaleza se ha encargado de demostrar una y otra vez que el medio ambiente no tiene ni reconoce fronteras políticas ni administrativas, y su protección depende de la cooperación entre los Estados (DÁVILA, 2016)⁷³. Teniendo en cuenta lo anterior, vale la pena realizar un puntual análisis de los instrumentos aplicables a la conservación de ecosistemas transfronterizos, toda vez que son considerados como los cimientos de las estrategias de cooperación y trabajo conjunto que se ha desarrollado con la intención de conservar y favorecer el desarrollo sostenible en estos lugares de importancia ecológica y ambiental compartidos por dos o más países.

Por ejemplo, el Programa General de Acción de la Unión Europea en materia de Medio Ambiente “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta”, señala que: “[...] muchos de los problemas medioambientales tienen una dimensión mundial y solo pueden resolverse totalmente con un planteamiento completo y

de información a través de las fronteras y reconocer los esfuerzos de muchos pueblos indígenas y comunidades locales, y crear sinergias entre las administraciones a través de las fronteras, entre otros (OIMT, 2010).

73 DÁVILA señala que entre los diferentes autores que hacen referencia a la importancia de la cooperación entre los Estados con miras a la conservación de los ecosistemas transfronterizos, se puede citar a ALEXANDER KISS, que indica que la frontera sirve cada vez más frecuentemente no como línea de demarcación, sino también como lugar de desarrollo de intercambios en que se organiza la cooperación. KISS, A. (1980) “La frontiere-coopération”, en la obra colectiva *La-frontière*. Colloque de Poitiers, SFPDI, cd. A. Pcdone, París, p. 186.

global, mientras que otros tienen un carácter fuertemente regional. Esto exige la cooperación con países socios, incluidos los países vecinos y los países y territorios de ultramar⁷⁴ (Comisión Europea, 2013: 1). Estas consideraciones coinciden en la importancia del trabajo conjunto y articulado de los países que comparten ecosistemas, y a su vez en la necesidad de analizar los ecosistemas de una manera integral por medio de la generación de modelos de desarrollo que entremezclen el uso y la protección de los recursos naturales.

Igualmente, en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia se identifican como las cuatro fuentes principales del Derecho internacional los actos, hechos y consideraciones de las cuales deriva la creación, modificación o extinción de las reglas de este Derecho. La primera fuente incluye las convenciones internacionales, expresadas en su mayoría como tratados⁷⁵ (protocolos, acuerdos, estatutos, etc.); la segunda fuente es la costumbre internacional; la tercera, los principios del Derecho internacional, entendidos como las máximas que deben informar la conducta de los Estados en cuanto a su relación con otros Estados en el marco de las relaciones internacionales, que comúnmente se materializan por medio de convenios y tratados, y la cuarta fuente del Derecho estaría la constituirían las decisiones y sentencias judiciales que, aunadas a la doctrina, se consideran

74 Desde mediados de los años setenta la política medioambiental de la UE se ha articulado en torno a programas de acción que establecen objetivos prioritarios para un periodo de varios años. El programa actual, que es el séptimo de este tipo, fue aprobado por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea en noviembre de 2013 y abarca el periodo comprendido hasta 2020. Con este Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PMA), la UE se compromete a intensificar sus esfuerzos para proteger el capital natural, estimular la innovación y el crecimiento hipocarbónico y eficiente en el uso de los recursos, y proteger la salud y el bienestar de la población, respetando en todo momento los límites naturales de la Tierra. Se trata de una estrategia común que debe guiar las acciones futuras tanto de las instituciones de la UE como de los Estados miembros, ya que ambas instancias son responsables de su puesta en práctica y de la consecución de sus objetivos prioritarios (Comisión Europea, 2013).

75 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados los define, en su Parte I, como acuerdos internacionales celebrados por escrito entre Estados, regidos por el derecho internacional, y que constan de un instrumento único y de dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular.

fuentes subsidiarias del Derecho internacional que informan continuamente el desarrollo de la materia.

A continuación se analizarán diferentes instrumentos que de una u otra manera contribuyen a generar un manejo conjunto de los ecosistemas transfronterizos, y que han sido considerados de importancia para la finalidad de esta investigación.

A. Carta de las Naciones Unidas (1945)

La Carta de las Naciones Unidas es el tratado internacional fundador de esta organización. A lo largo del documento se precisan las bases de su constitución interna, y a su vez se establecen las obligaciones de los países que la han ratificado. Fue firmada al terminar la Conferencia sobre Organización Internacional, el 26 de junio de 1945, y entró en vigor en octubre de ese mismo año.

En esta Carta se definen los propósitos y principios de la organización⁷⁶, las diversas instituciones de las Naciones Unidas, así como el procedimiento para solucionar pacíficamente las controversias, o las amenazas contra la paz o actos de agresión en caso de presentarse.

El artículo 74 de esta Carta señala que los miembros de las Naciones Unidas coinciden en que su política debe fundarse en el principio de buena vecindad, teniendo en cuenta los intereses y el bienestar del resto del mundo en cuestiones de

76 Los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas son, de conformidad con su artículo 1, los siguientes: 1) Tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz; 2) Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal; 3) Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y 4) Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

carácter social, económico y comercial, asimismo está estrechamente relacionado con la obligación moral que tienen los Estados de regular las actividades, obras o proyectos que se realizan dentro de su territorio, pero que posiblemente puedan llegar a generar impactos y afectación al ambiente nacional y transfronterizo.

Este principio de buena vecindad se ha plasmado también en la Declaración de Estocolmo, en la Declaración de Río, en el Convenio sobre Diversidad Biológica y en el Preámbulo del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático⁷⁷, los cuales se analizarán a continuación.

B. Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano (1972)

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo (1972) tuvo como eje central los temas medioambientales, principalmente los relacionados con la degradación ambiental y la contaminación transfronteriza, toda vez que la contaminación no reconoce límites políticos, ni geográficos y afecta a los paisajes, regiones y pueblos más allá de su punto de origen.

El texto resultante de esta Conferencia se convirtió en uno de los primeros instrumentos internacionales que aludió al principio de soberanía estatal sobre los recursos naturales⁷⁸, y asimismo a la importancia de la cooperación mediante acuerdos multilaterales o bilaterales que busquen controlar, evitar, reducir o eliminar los efectos perjudiciales de las actividades que se realicen en cualquier

77 El Preámbulo de la CMNUCC señala que los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus políticas ambientales y de desarrollo, e igualmente señala la responsabilidad de velar para que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o zonas que estén fuera de los límites de su jurisdicción nacional.

78 El Principio 21 establece: “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

esfera, teniendo en cuenta justamente la soberanía y los intereses de los Estados (Principios 21 y 24)⁷⁹.

A su vez, el Principio 21 se reafirmó en diferentes Resoluciones de la Asamblea General entre las que se pueden mencionar las resoluciones 2995 (xxvii), relativa a la cooperación entre los Estados en el campo del medio ambiente y 3129 (xxviii) que trata de temas de cooperación en el campo del medio ambiente en materia de recursos naturales compartidos por dos o más Estados, y 3281(xxix), mediante la cual se aprobó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Por su parte, la Resolución 2995 (xxvii) de la Asamblea General aclaró un poco más el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo cuando expuso que: “[...] en la exploración, explotación y el desarrollo de sus recursos naturales, los Estados no deben causar efectos perjudiciales sensibles en zonas situadas fuera de su jurisdicción nacional”, apoyado también en los principios de conducta en el campo del medio ambiente para orientar a los diferentes Estados en la conservación y utilización armoniosa de los recursos naturales compartidos por dos o más Estados (ONU, 2002).

Asimismo, en la Recomendación 3.^a de dicha Declaración se insta a los Estados a que se señale a los gobiernos la necesidad de celebrar consultas bilaterales o regionales siempre que las condiciones del medio o los planes de desarrollo de un país puedan tener repercusiones en uno o más países vecinos.

C. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992)

Esta Declaración es considerada como uno de los principales instrumentos de Derecho internacional aplicables al uso y conservación del medio ambiente. Se basa en la Declaración de Estocolmo, y busca, a través de 27 Principios, incentivar

79 El Principio 24 establece: “Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados”.

la cooperación internacional que conlleve al desarrollo de los Estados, pensando en la conservación y protección de los recursos naturales.

En el Principio 2 de esta Declaración se señala que los Estados tienen la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente en otros Estados o en zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional (Principio de Buena Vecindad). Su Principio 15 señala que los Estados deben aplicar ampliamente el criterio de precaución de acuerdo con sus posibilidades con el fin de proteger el ambiente, y que cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no se debe utilizar como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (principio de precaución)

A pesar de no ser jurídicamente vinculantes, ya que son una declaración y no un tratado, los 27 principios constituyen la base del Derecho internacional ambiental, y se han ido incorporando, entre otros, en diferentes declaraciones, decisiones de organizaciones internacionales y tratados⁸⁰. Sin embargo, algunos países los han

80 A propósito de lo anterior, vale la pena mencionar la iniciativa jurídica “Pacto Global para el Medio Ambiente”, lanzada en junio de 2017 y aprobada por Naciones Unidas mediante la Resolución 72/277 del 10 de mayo de 2018. Esta iniciativa del Pacto Global del Club de Juristas, un centro francés de reflexión que ha incluido en su elaboración a jueces, magistrados, profesores de derecho y abogados de más de cuarenta países, tiene como objetivo reunir en un sólo texto los principios internacionales del derecho medioambiental y convertirlo en un tratado internacional que sea adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas, y así completar los dos acuerdos o pactos internacionales ya aprobados en 1966, uno sobre “derechos civiles y políticos” y el segundo sobre “derechos económicos sociales y culturales”. En el preámbulo se señala la necesidad de actuar de forma ambiciosa y a nivel mundial ante los crecientes retos del medio ambiente, con el fin de asegurar su protección, y reafirma la importancia de los objetivos presentes en las declaraciones de la Conferencia de Estocolmo de 1972, de la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, así como la Declaración de Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro de 1992, poniendo de manifiesto la urgencia de lograr los objetivos de la Convención de Cambio Climático de 1992 y del “Acuerdo de París” de 2015. El texto “Global Pact” está compuesto por 26 artículos en los que se incluyen los derechos y deberes para la protección del medio ambiente, los principios jurídicos que deben orientar la política ambiental y algunas cláusulas sobre el control de su cumplimiento, la firma y ratificación del tratado. Este pacto mundial busca constituirse en la “piedra angular” del Derecho

ido incluyendo en las Constituciones internas, como es el caso de Colombia en donde la Ley 99 de 1993 en su primer artículo señala claramente que la política ambiental se regirá por los principios generales contenidos en ese mismo artículo.

La Agenda 21, programa que se adoptó y firmó por 173 gobiernos en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, aborda los problemas con el fin de preparar al mundo para los desafíos venideros relacionados con el medio ambiente y el desarrollo (ONU, 1992).

Este instrumento de *soft law*, porque no se ubica dentro de alguna de las fuentes del derecho que se han venido mencionando a lo largo de este capítulo, ha sido tenido en cuenta y a su vez se ha referenciado en muchos instrumentos vinculantes. El programa aborda una variedad de temas que no hacen referencia explícita a ecosistemas concretos, sin embargo, cuenta con diferentes apartes referidos a la diversidad biológica y a las actividades de desarrollo, específicamente algunos objetivos y actividades expuestos en el documento hacen énfasis en mejorar la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de los recursos biológicos, así como el apoyo a lo expuesto en el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

D. Convenio sobre Diversidad Biológica

Este tratado, adoptado en 1992 y ratificado por los 193 Estados parte, representa una serie de compromisos en materia de protección ambiental y desarrollo económico de los países desarrollados y en desarrollo. Entre los principales

internacional del medio ambiente, que hoy en día está disperso en diferentes convenciones internacionales sectoriales. Así mismo, estará dotado de fuerza vinculante, tendrá carácter universal y será reconocido como un “acuerdo paraguas” al cual se le hará un periódico seguimiento. Como último aspecto, es importante mencionar que con este pacto se busca impulsar una doble dinámica: legislativa, al incitar a los Estados a dotarse de leyes y reglamentos exigentes, y jurisprudencial, pues pretende convertirse en una fuente de Derecho para los tribunales nacionales. Sin embargo, en la reunión para el tercer y último periodo de sesiones del grupo de trabajo que se llevó a cabo del 20 al 22 de mayo de 2019 en Nairobi, se recomendó no darle el carácter de tratado vinculante que se pretendía, y se pospuso una discusión en ese sentido para el año 2022.

objetivos están: 1) La conservación de la diversidad biológica; 2) La utilización sostenible de sus componentes, y 3) La participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. Sin embargo cada uno de los países parte tiene la obligación de elaborar, adaptar e integrar estrategias, planes y políticas para regular la conservación y utilización sostenible de su diversidad biológica, todo bajo el principio de buena vecindad que, como se ha venido mencionando, a lo largo de este acápite y se plasma en el artículo 3.º del Convenio: “[...] los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

Como ya se indicó en este acápite, en diferentes instrumentos internacionales se ha incluido y plasmado la importancia de conservar no sólo los ecosistemas y los recursos naturales presentes en la jurisdicción de cada Estado, sino también contribuir con el cuidado de los que se encuentran en otras jurisdicciones, esto basado en la concepción de que los ecosistemas y la naturaleza no reconocen fronteras y lo que se sucede a un lado, tarde o temprano, directa o indirectamente afecta al otro lado. Es en razón de lo anterior que todos los Estados tienen obligación de proteger el medio ambiente no solamente de sus jurisdicciones, sino también en sus relaciones con los otros Estados y de los espacios que no están sometidos a ninguna competencia territorial.

Sin embargo, estos instrumentos, así como los principios o las directrices que se incluyen en ellos, no son siempre rectores en el actuar de los Estados y en algunas ocasiones tampoco rigen las relaciones entre los Estados y mucho menos cuando se trata de articular estrategias de conservación y desarrollo sostenible entre los países.

E. Convención de Ramsar

La Convención sobre los Humedales es el tratado intergubernamental que ofrece el marco para la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Fue adoptada en la ciudad iraní de Ramsar en 1971 y entró en vigor en 1975.

Entre los aspectos a destacar de este instrumento se incluye la importancia de conservar y proteger los ecosistemas de los que dependen, en este caso específico, las aves acuáticas que en sus migraciones estacionales pueden atravesar las fronteras y en consecuencia deben ser consideradas como un recurso internacional.

A pesar de ya haberse mencionado, es importante destacar lo expuesto en el artículo 5.º de esta Convención en donde se hace énfasis en las consultas que las partes contratantes deben realizar para cumplir las obligaciones que se deriven de la Convención, particularmente en el caso de un humedal que se extienda por los territorios de más de una parte contratante o de un sistema hidrológico compartido. Igualmente se hace referencia a los esfuerzos que las partes deben realizar para coordinar y apoyar directamente las políticas y regulaciones actuales y futuras relativas a la conservación de estos ecosistemas, así como a su flora y fauna.

De la 7.ª Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención sobre Humedales, realizada en Costa Rica en 1999, surgió el documento “Lineamientos para la cooperación internacional con arreglo a la Convención de Ramsar”, que busca entre otras cosas contribuir y fortalecer la aplicación del artículo 5.º de la Convención. Entre los aspectos para resaltar está el exhorto que se hace a las partes contratantes a: “[...] identificar todos sus sistemas de humedales compartidos (incluidos los de la zona costera) y a cooperar con la jurisdicción o las jurisdicciones adyacentes en su gestión. Esta cooperación puede abarcar acuerdos formales de cogestión o la colaboración en la elaboración y ejecución de un plan de gestión del sitio”. Por otro lado, se mencionan las cuencas hidrográficas transfronterizas, señalando que en ese tema se espera el impulso de una cooperación parecida respecto de las cuencas hidrográficas y los sistemas costeros compartidos o internacionales, así como la creación de comisiones de gestión entre varios Estados que comparten cuencas hidrográficas.

Por otro lado, este mismo documento respecto de los humedales costeros compartidos, insta a las partes contratantes a elaborar, en el contexto de los programas existentes de mares regionales, marcos que den cabida al concepto de Ecosistema Marino Extenso (EME), pues dichos programas establecen un marco jurídico para la cooperación, con inclusión de una convención y los protocolos pertinentes.

Esta convención y su desarrollo posterior han brindado diferentes estrategias que vale la pena tener en cuenta cuando se habla de conservación de ecosistemas transfronterizos, esto bajo el entendido de que en la dinámica específica de los

humedales, así como en la de muchos otros hábitats, no se tiene control del movimiento transfronterizo de las especies, ya sea porque son especies de naturaleza migratoria o simplemente porque corresponde a la dinámica, flujos y procesos ecológicos que se desarrollan en ellos.

3. Algunos modelos de iniciativas tendientes a la conservación transfronteriza

Existen diversos ejemplos de conservación transfronteriza exitosos y otros que, a pesar de haber sido diseñados pensando en su alcance, su implementación y resultados no han sido los esperados, ya sea por falta de voluntad política, por ausencia de presupuesto, o porque quizá no se valoraron las ventajas que traería consigo un proceso de integración y trabajo conjunto y articulado entre países o regiones fronterizas.

Lo anterior lo ejemplifica bien el caso de la separación de la Unión Soviética en relación con la problemática que se presentó con el Mar de Aral, los intentos realizados por el Fondo Internacional para salvarlo (este fondo fué fundado en 1993 por Uzbekistán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Turkmenistán) y promocionar la cooperación transfronteriza, resolver conflictos relacionados con el agua, y amortiguar los impactos socioeconómicos y medioambientales provocados por la desecación resultaron poco alentadores⁸¹. En uno de los informes de este

81 De acuerdo con RENNER, FRANCH y ASSADOURIAN, las intenciones de que las estrategias de manejo articulado de este ecosistema pudieran resultar efectivas se desvanecieron: es preciso abordar con realismo la cuestión crucial del grado de compromiso que pretende alcanzar. Incluso iniciativas que han sido diseñadas pensando en lograr la paz y afianzar la confianza mutua no han pasado de ser declaraciones de buenas intenciones. El Mar de Aral es un ejemplo aleccionador de los retos que implica la pacificación ambiental. “Cuando se desmoronó la Unión Soviética en 1991, la masa de agua que en 1960 constituía todavía el cuarto mar interior mayor del mundo había quedado reducida a una mera sombra de lo que fuera antaño. La construcción de embalses y el trasvase para regadío de sus principales ríos tributarios habían hecho descender 15 metros el nivel de las aguas, reduciendo a la mitad la superficie del mar y sus volúmenes a una tercera parte, mientras se multiplicaba por tres su salinidad. Los nuevos Estados independientes de Asia

Fondo se estableció que algunas de las causas que motivaron que los programas no hubieran tenido el éxito esperado fue que el objetivo principal de esos proyectos tuvo que ver más con cuestiones técnicas, pues se le prestó poca atención a las cuestiones sociales, políticas e institucionales. La cooperación fue insuficiente entre los ministerios de los países implicados, las autoridades locales y la sociedad civil, ya que dichos actores no siempre formaron parte del proceso de toma de decisiones. En consecuencia, los programas no centraron la suficiente atención del público. A pesar de reconocerse algunos aspectos positivos de esta iniciativa, entre ellos el establecimiento de relaciones entre los países de la región y entre los donantes internacionales, lo que contribuyó al reforzamiento de las capacidades de los países fue la mecanización de las estrategias y el establecimiento de las prioridades para el desarrollo de la economía del sector social y la gestión de los recursos naturales (PÉREZ, 2013: 133).

A pesar de que no todas las iniciativas llegaron a feliz término y cumplieron con los objetivos para las que fueron propuestas desde un principio, vale la pena mencionar algunas que han sido concebidas como trascendentales debido a las diferentes repercusiones a nivel social, ambiental y económico que tienen, puesto que se trata de ecosistemas estratégicos que al ser conservados y contribuir al desarrollo sostenible, dentro de ellos se garantizaría de cierto modo la posibilidad de vivir y disfrutar un medio ambiente sano a nivel global.

Teniendo en cuenta lo anterior se hará énfasis en diferentes propuestas financiadas por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) en materia de áreas de conservación transfronterizas bajo el entendido y la im-

Central se enfrentaron a una crisis socioeconómica cada vez más aguda, se generó una situación que favorecía un posible estallido de conflictos por el agua entre distintas etnias y nacionalidades. Sin embargo, los Estados ribereños del Mar de Aral y de sus tributarios, el Amu y el Syr Darya, labraron un marco de cooperación para responder a la crisis con ayuda del Banco Mundial y de otras instituciones occidentales. Al hacerlo estabilizaron sus relaciones interestatales en un periodo de agitación política regional. La colaboración iniciada en cuestiones relacionadas con las aguas por los nuevos Estados independientes postsoviéticos puede haber contribuido a evitar enfrentamientos violentos por los recursos hídricos [...] pero no ha modificado el problema fundamental: la lenta agonía del Mar de Aral ha aumentado la inseguridad de las gentes de esta región” (La Situación del Mundo 2005, 2005).

portancia de la ordenación de tierras, no sólo dentro de las áreas protegidas y de importancia estratégica, sino también de las extensiones de tierra que quedan por fuera de ellas, pues lo que suceda en las áreas adyacentes tendrá efecto en los lugares protegidos y conservados.

En vista de lo anterior surge la necesidad de favorecer la realización de iniciativas exitosas de conservación con el fin de proteger el paisaje y favorecer la participación de las comunidades con miras a mejorar sus medios de sustento. Una de las modalidades que la OIMT ponderó fue la iniciativa de conservación transfronteriza, que comprende la ordenación y conservación de zonas de importancia ecológica que se extiendan a través de las fronteras internacionales, recalcando que esta modalidad: “[...] incluye gran diversidad de actividades, desde el manejo coordinado de dos áreas protegidas en diferentes países con una frontera común, hasta un mosaico de usos de la tierra en dos o más países que contribuyan a la conservación de la biodiversidad” (ITTO, s.f.).

Entre los diferentes casos y proyectos de conservación transfronteriza que surgen como iniciativa de la OIMT resulta de gran valor para esta investigación mencionar las siguientes iniciativas:

– Paz y Conservación Binacional en la Cordillera del Cóndor (Ecuador-Perú): este proyecto tiene entre sus objetivos contribuir al ordenamiento territorial de esta zona, consolidar una red de áreas protegidas transfronterizas en la región y a su vez establecer un subsistema de áreas naturales protegidas en el contexto de un corredor de conservación.

– El santuario de vida Silvestre Lanjak-Entimau, en Sarawak (Malasia), y el Parque Nacional Betung Kerihum en Kalimantan Occidental (Indonesia), comprende la primera área de conservación transfronteriza de biodiversidad forestal tropical. Entre los objetivos propuestos para esta iniciativa se tuvo en cuenta la cantidad y variedad de valores comunes en cuanto al paisaje, las cuencas hidrográficas, la historia etnográfica, la cultura y los recursos animales y vegetales. Las características de este ecosistema hacen que sea uno de los múltiples lugares del mundo que no reconoce fronteras políticas y, por lo tanto, es mejor manejarlo mediante esfuerzos paralelos y cooperativos de conservación. Los proyectos realizados en ese lugar han permitido mejorar la gestión dentro de Lanjak-Entimau, manteniendo medios de sustento sostenibles para las comunidades que viven en

su periferia, así como estableciendo acuerdos de ordenación transfronteriza cooperativa con Betunng Kerihum.

Así como estos, existen muchos más casos y estrategias que por una u otra razón han sido considerados fundamentales para la preservación de las características ecosistémicas y como garantía del intercambio genético interpoblacional, de la variabilidad genética, del mantenimiento de la riqueza y la diversidad de especies, entre otras muchas bondades de un adecuado proceso de protección ecosistémica que garantice una conveniente conservación transfronteriza de ecosistemas estratégicos de importancia internacional.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este capítulo fue analizar la premisa que ha sido presentada en diferentes estrategias de conservación, y con la que se busca, entre otras cosas, hacer énfasis en la importancia de proteger los ecosistemas como un todo presente en un Estado, o que por cuestiones políticas estén en jurisdicción de dos o más países.

Bajo el entendido de que la naturaleza no respeta fronteras, la conservación de estos ecosistemas compartidos depende exclusivamente de la voluntad política de los países que los comparten, que albergan fauna con características migratorias o que simplemente se desplaza libremente por las regiones, pues esta es una de las principales características de la conectividad, el flujo y los procesos ecológicos que se desarrollan en los ecosistemas.

Sin embargo, las características específicas de algunos ecosistemas, así como la variedad e importancia de los servicios ecosistémicos que suministran, conllevan que ciertos lugares sean estudiados e investigados más a profundidad y a la vez surjan más estrategias para su conservación y protección. Debido a lo anterior, en este capítulo se tuvieron en cuenta cuatro tipos de ecosistemas transfronterizos: en primer lugar, los humedales de importancia internacional designados como Ramsar, que al estar ubicados en una región transfronteriza y a su vez los países estar de acuerdo podrían ser protegidos como sitios Ramsar transfronterizos; exactamente lo mismo sucede con la figura de Reserva de Biosfera creada por la UNESCO y la iniciativa de las Reservas de Biosferas Transfronterizas, que como se mencionó

nació posteriormente al entender la importancia de conservar conjuntamente estos lugares estratégicos a nivel mundial.

Por otro lado, se mencionaron los acuíferos transfronterizos, en razón de la naturaleza del recorrido de los ríos que, de acuerdo con sus proporciones y afluentes, pueden nacer y morir en el mismo Estado, o por el contrario recorrer diferentes países, tomando quizá nombres diferentes, pero finalmente concebidos como un único sistema. Por último, hay que mencionar las áreas protegidas transfronterizas, que en razón de su importancia buscan ser protegidas por quienes comparten ese ecosistema de características singulares.

Como se expuso a lo largo de este capítulo, se podría afirmar que, de una u otra forma, todos los ecosistemas pueden ser considerados transfronterizos, toda vez que esta condición depende únicamente de su ubicación en jurisdicción de dos o más Estados. Así las cosas, los ríos, los bosques, las lagunas, los humedales y las áreas marinas son ecosistemas que, en su mayoría, obviamente y de acuerdo con su ubicación, su recorrido, extensión, o complejidad de las dinámicas que en ellos se desarrollen, pueden atravesar, o al menos ocupar, un porcentaje de la jurisdicción de diferentes países. Esta condición ha generado la necesidad de unir esfuerzos y trabajar coordinadamente mediante la implementación de estrategias, programas y proyectos conjuntos que tengan como único objetivo la conservación transfronteriza.

Asimismo es importante mencionar en estas conclusiones la interconexión al interior y entre los ecosistemas, pues la intervención de uno de estos hábitat puede llegar a generar consecuencias de carácter negativo o positivo en el ambiente en general y en la calidad de los servicios ecosistémicos que prestan. En razón de esta premisa, y como se ha expuesto a lo largo de este capítulo, se trata de una característica de suma importancia, toda vez que la ciencia ha posibilitado el estudio de los ecosistemas de manera integral, en donde las dinámicas, las especies animales y vegetales deben ser conservadas y protegidas como un todo, con el fin de que continúen prestando los servicios ecosistémicos de vital importancia para la subsistencia de la humanidad en general.

Lo anterior está respaldado por los principios y premisas que contienen algunos instrumentos internacionales, expuestos ya en este capítulo, por su injerencia en la relación de cooperación que debe haber entre los países, más aún cuando comparten ecosistemas de importancia estratégica para la supervivencia de quienes dependen

de los servicios ecosistémicos que provienen de ellos, además de que de su adecuado estado de conservación depende la calidad de vida de la humanidad en general.

Las diferentes estrategias y proyectos de conservación transfronteriza mencionados son la muestra de la importancia que los países han demostrado mediante la generación de iniciativas de preservación conjunta para ecosistemas estratégicos. Sin embargo, muchas de estas han quedado en solo iniciativas o, como se señaló, iniciativas de buena voluntad.

Es por eso que, mediante el análisis de casos, la segunda parte de este trabajo tiene como objetivo identificar la importancia y necesidad de que las estrategias de conservación de ecosistemas transfronterizos, por las bondades ya expuestas, estén reglamentadas mediante instrumentos normativos o herramientas legales en las que se establezcan obligaciones a cada una de las partes, se tenga como aspecto fundamental la participación ciudadana, se designe un presupuesto para las actividades y a su vez se cuente con conceptos y estudios técnicos que permitan ir evaluando la evolución y pertinencia de las estrategias de conservación.

Así pues, los ecosistemas compartidos o transfronterizos deben ser imaginados y reconocidos en diferentes escenarios como los lugares propicios para el logro y la consolidación del diálogo y la paz.

Segunda parte
Experiencias de gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos: aspectos a resaltar, enseñanzas a replicar y dificultades a superar



Capítulo 3

Casos emblemáticos de gestión conjunta y articulada de dos o más Estados que comparten un mismo ecosistema de especial protección

I. COMENTARIOS INICIALES

Como se ha venido mencionando, la conservación de los ecosistemas transfronterizos depende en gran porcentaje de la voluntad política de los países interesados, así como del planteamiento e implementación de una adecuada herramienta de gestión.

En este capítulo se analizan casos emblemáticos de gestión conjunta de ese tipo de ecosistemas que, de no ser por las diferentes estrategias propuestas por los mismos países que de una u otra forma han propiciado la articulación de acciones, programas y proyectos, quizá hoy en día la preservación y conservación de dichos lugares no sería la que se puede evidenciar.

Sin embargo, es importante indicar que las dinámicas sociales, culturales y económicas, así como los conflictos internos en los países, pueden llegar a alterar en alguna medida la articulación y el trabajo conjunto que se realiza entre los Estados que comparten un ecosistema; por lo anterior es necesaria una constante evaluación y análisis de estas estrategias e instrumentos, así como de la situación actual por la que atraviesan los países parte.

Para ejemplificar lo anterior, se procedió a conformar una lista de diferentes experiencias de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos con el fin de priorizar algunas de ellas y exponerlas de una manera más amplia, toda vez que las características que presentan son representativas de ecosistemas de gran impor-

tancia estratégica en los territorios en donde se ubican, su regulación se rige por diferentes instrumentos o estrategias y de una u otra manera han contribuido con su conservación y el desarrollo de ciertas actividades bajo estándares ambientales permitiendo así el progreso de esas regiones.

Para comenzar, se escogieron dos experiencias de manejo conjunto amparadas por instrumentos internacionales de carácter vinculante. En primer lugar, el Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, una de las cuencas más grandes de América del Sur, que se destaca por cumplir un rol fundamental en los procesos de integración regional debido a la importancia ecológica y geopolítica. Según PINTO, MARTIN y SALINAS (2017: 173) esta experiencia afianzó las relaciones entre los países involucrados y generó conciencia alrededor de la necesidad de adelantar el desarrollo estratégico que necesitaba esta región. En segundo lugar, se seleccionó el Acuerdo de Cooperación y Desarrollo Sostenible del Río Mekong, el cual es reconocido por ser el documento jurídico clave para la organización de la cuenca compartida por Vietnam, Laos, Camboya y Tailandia, y bajo el cual estos países se comprometieron a colaborar en todos los ámbitos del desarrollo sostenible y la protección de este importante ecosistema para la región.

Otra de las experiencias elegidas fue la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica, en primer lugar por ser la más grande Reserva de Biosfera Transfronteriza de Europa, lo cual de entrada es un reto al pensar en articular acciones y asimismo promover el trabajo conjunto en un territorio tan extenso, congregando una serie de características ecológicas y endemismos de especial importancia que resulta fundamental conservar, y en segundo lugar por los resultados favorables que se han alcanzado en este ecosistema reconocido por su alta actividad turística, las sinergias de las diferentes entidades que participan en su conservación y protección, así como la activa participación ciudadana.

Y para finalizar con las experiencias internacionales se presenta el Proyecto Iniciativa Chaco Trinacional, el cual comprende un área natural ubicada en Paraguay, Argentina y Bolivia en la que se conformó un comité con representantes de los tres países que tenía como objetivo impulsar acciones que conllevaran al desarrollo sostenible de la región. Asimismo se analiza el Código de Conducta para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos de la Cuenca del Río Volta, conformada por seis Estados de África Occidental, en el

que se definieron aspectos, reglas y procedimientos para la gestión conjunta de las aguas compartidas.

Esta misma metodología de análisis se utilizó con las diferentes experiencias de ecosistemas transfronterizos entre Colombia y sus países fronterizos, para lo cual se eligieron dos experiencias de especial importancia por los lugares que se pretende proteger y conservar bajo estrategias de cooperación y trabajo conjunto.

La primera es el Programa Trinacional de Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Áreas Protegidas Parque Nacional Natural La Paya –Reserva de Producción de Fauna Cuyabeno– y Parque Nacional Güeppí Sekime, en el que se procura establecer un modelo regional de gestión, conservación y desarrollo sostenible, haciendo énfasis en la necesidad de implementar mecanismos de carácter técnico y financiero que se demandaban en la región. La segunda es la Iniciativa del Escudo Guayanés (Brasil, Colombia, Guayana, Suriname y Guayana Francesa) que ha favorecido la consolidación de una serie de acciones que buscan la protección de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos de esta región.

El análisis de estos casos emblemáticos tiene como objetivo identificar los aspectos que han contribuido al adecuado manejo conjunto y articulado de estos lugares, que por su condición transfronteriza requieren de alianzas y cooperación entre los Estados que comparten estos lugares de gran importancia ambiental, y que prestan innumerables servicios ecosistémicos tanto a la población que en ellos habita, como al mundo en general.

II. CASOS EMBLEMÁTICOS DE GESTIÓN CONJUNTA DE ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS

A lo largo de este acápite se analizan las diferentes herramientas y estrategias que tienen como objetivo principal la gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos, esto con el fin de identificar los diferentes tipos de instrumentos internacionales⁸², ya sean de carácter vinculante o no, que han sido diseñados

82 Al respecto vale la pena traer a colación el texto de la CEPAL en relación con la tipología de

con el fin de que su implementación contribuya a la conservación y la posibilidad de generar un desarrollo sostenible en esos lugares de importancia nacional e internacional.

En razón de lo anterior, y teniendo en cuenta que existe gran variedad de casos de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos a nivel mundial, en la siguiente tabla se reflejan algunas de estas experiencias que vale la pena traer a colación, de las cuales se escogieron y clasificaron diferentes ejemplos que resulta importante estudiar con más profundidad, ya sea porque el manejo conjunto se rige por algún instrumento de carácter vinculante que busca principalmente promover la articulación de planes y acciones entre los diferentes Estados que comparten ese ecosistema, o por tratarse de iniciativas y estrategias que sencillamente han contribuido a generar y posibilitar una administración exitosa y articulada de estos lugares, y que han sido reconocidas en razón de su eficacia.

A continuación, y de forma concisa se hará mención de algunos de estos ejemplos de gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos:

instrumentos internacionales preparado para el grupo de trabajo sobre derechos de acceso e instrumento regional en el que se expone que el término “instrumento internacional” no está definido en el ámbito internacional, y que en el *Diccionario de la Real Academia Española* se define “instrumento” como: “[...] aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un fin”, y por su parte el Derecho internacional utiliza el término “instrumento” de forma genérica, como una categoría amplia que incluye acuerdos internacionales vinculantes así como documentos no vinculantes provenientes del llamado “Derecho blando”. Sin embargo, en la práctica, un instrumento internacional se refiere a documentos producidos en instancias internacionales que se relacionan con el Derecho internacional.

Tabla 3

Casos de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos a nivel mundial

Nombre del ecosistema	Ubicación	Instrumento de manejo	Aspectos para resaltar
Cuenca del Río de la Plata	Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.	Tratado de la Cuenca del Río de la Plata, suscrito en Brasilia el 23 de abril de 1969 ^[*] .	El instrumento de manejo planteado para este ecosistema busca promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca en sus áreas de influencia directa mediante la identificación de áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, que conlleven a lograr entendimientos operativos e instrumentos jurídicos necesarios que posibiliten en el sistema hidrográfico de la Cuenca la facilitación y asistencia en materia de navegación, así como la utilización racional del recurso agua. (Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, 1967: 2).
Bioma Amazónico: área de transición entre la cordillera de los Andes y las tierras bajas amazónicas.	Departamento de Madre de Dios (Perú), el Estado de Acre (Brasil) y el Departamento de Pando (Bolivia).	Iniciativa Madre de Dios, Acre y Pando.	El objetivo principal de esta iniciativa es poner en marcha procesos de integración económica, social y ambiental en el marco de los requerimientos de la modernidad globalizadora.
Reserva de la Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica	España y Portugal (amplia superficie a lo largo de la frontera norte de España y Portugal. En España, provincias de Salamanca y Zamora (Castilla y León). En Portugal, Asociaciones de Municipios de Terra Fría del Nordeste Transmontano, de la Terra Quente Transmontana y del Duero Superior).	Plan de Acción Meseta Ibérica ^{**} .	El Plan de Acción propuesto para este ecosistema tuvo como pilar para su formulación la realidad del territorio transfronterizo en contacto, las características de índole ambiental, social y cultural.
<p>* El Tratado de la Cuenca del Plata fue suscrito por los gobiernos de los cinco países integrantes de la Cuenca del Plata, en Brasilia el 23 de abril de 1969, el cual puede ser consultado en [https://cicplata.org/wp-content/uploads/2016/12/tratado-de-la-cuenca-del-plata.pdf].</p> <p>** El Plan de Acción de la Reserva de la Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica es considerado una propuesta moderna en una región piloto, para el desarrollo sostenible, con actividades centradas en la adaptación al cambio climático y la conservación de la biodiversidad, aprovechando sus características naturales y socio-económicas; consultar [http://www.biosfera-mesetaiberica.com/sites/default/files/documentos/plan_de_accion_de_la_rbt_mi.pdf].</p>			

(Continúa)

Nombre del ecosistema	Ubicación	Instrumento de manejo	Aspectos para resaltar
El Chaco Trinacional	Paraguay, Argentina y Bolivia.	“Comité de Correspondencia” Proyecto Iniciativa Chaco Trinacional.	Este Comité tiene como propósito sostener un proceso trinacional que promueva espacios de reflexión, participación, facilitación y ejecución de acciones concretas coordinadas que, en el marco de sus valores y principios, impulsen la búsqueda del desarrollo sostenible del Gran Chaco Sudamericano” (PNUD, 2003).
Reserva de la Biosfera Trifinio-Fraternidad	El Salvador, Guatemala y Honduras.	Plan de Desarrollo Regional Integral del Trifinio.	El plan propuesto para este ecosistema busca contribuir con la ejecución de programas y proyectos de carácter productivo, social, económico y de infraestructura destinados a consolidar el proceso de integración y el desarrollo económico y social de la región (OAS, 1993: 6).
Cuenca del Río Mekong	Vietnam, Laos, Cambodia, Tailandia.	Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong, firmado el 5 de abril de 1995.	Este acuerdo de cooperación es considerado uno de los documentos jurídicos claves de la organización de la cuenca, en el que se reafirma el compromiso de las naciones firmantes en la colaboración en todos los ámbitos del desarrollo empleo y administración sostenible, así como la protección del recurso hídrico y otros aspectos de importancia para este ecosistema.
Reserva de la Biosfera Intercontinental del Mediterráneo Andalucía (España)- Marruecos	Sur de Europa y Norte de África.	Plan de Acción para la Reserva de Biosfera Intercontinental en el que se crea el Comité Mixto de Coordinación.	Primera Reserva de Biosfera Intercontinental declarada por la unesco y propuesta de forma conjunta por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta Andalucía y el Alto Comisario de Aguas y Bosques del Reino de Marruecos. Esta reserva conforma un gran ecosistema disociable en tres ecodominios: continental, litoral/costero y marino, cuyas características generales se repiten en Andalucía y Marruecos.

(Continúa)

Nombre del ecosistema	Ubicación	Instrumento de manejo	Aspectos para resaltar
Lago Tanganyika	Burudi, República Democrática del Congo, Tanzania y Zambia.	Convención del Lago Tanganyika, adoptada el 12 de junio de 2003 ^{***} .	Este lago considerado un cuerpo de agua de características superlativas por ser el segundo más grande de África, el segundo más profundo del mundo, el más largo del mundo y uno de los más ricos en biodiversidad, requería un instrumento que tuviera como eje principal la conservación y uso sostenible de sus recursos naturales (UICN, 2009: 44).
Lago Titicaca	Bolivia y Perú.	Convención preliminar para el aprovechamiento de las aguas del Lago (1955); Convenio para el estudio económico preliminar del aprovechamiento de las aguas del Lago (1957); Tratado para el desarrollo del Plan Director Binacional del Sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar (1992), y Tratado para la creación de la Autoridad Binacional Autónoma del sistema mencionado (1993).	Los diferentes tratados suscritos tienen como fin último promover y conducir las acciones, programas y proyectos y dictar normas de ordenamiento, manejo, control y protección de la cuenca (PNUMA, 1996: 19).
Conservación de Gorilas en Tres áreas protegidas (región afro montañosa de los bosques de la región noroeste de Rwanda, sudoeste de Uganda y oriente de Congo (iucn, 2001: 8)	Rwanda, Uganda y el Congo.	Programa de Conservación Internacional de Gorilas y los ecosistemas y bosques en los que estas especies habitan.	El Programa de Conservación Internacional de Gorilas es una iniciativa conjunta entre las autoridades de tres áreas protegidas y tres organizaciones de conservación no gubernamentales: el Instituto congolés para la Conservación de la Naturaleza, la Oficina Ruandesa de Turismo y de Parques Nacionales, la Autoridad de Reservas Naturales de Uganda, la Fundación Africana de Reservas Naturales, Fauna y Flora Internacional y wwf, que tiene como objetivo asegurar la supervivencia y conservación a largo plazo del gorila de montaña y la biodiversidad de la región afro montañosa de los bosques en la región noroeste de Ruanda, y sudoeste de Uganda y el Congo oriental.

*** Esta Convención es considerada como un instrumento jurídico moderno, en el que las partes se comprometen a asegurar la protección y conservación de la diversidad biológica, así como el uso sostenible de los recursos naturales del lago y su cuenca, sobre la base de una gestión integrada y de cooperación. Entre los compromisos de las partes resulta interesante resaltar la realización de una evaluación de impacto ambiental de todos aquellos proyectos o actividades que se lleven a cabo dentro de sus jurisdicciones y que pueda conducir a impactos adversos; asimismo, se hace especial mención de la importancia de que los individuos y comunidades locales tengan derecho a participar a nivel apropiado en los procesos de toma de decisiones vinculados con la cuenca del lago que puedan llegar a afectar su modo de vida (UICN, 2009: 44).

Fuente: tomada de los diferentes textos contenidos en la tabla.

Ahora bien, para desarrollar este trabajo, y con el ánimo de estudiarlos con mayor profundidad, se seleccionaron el Tratado de la Cuenca del Río de la Plata y el Acuerdo de Cooperación para el desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Mekong, ejemplos en los que hay un instrumento internacional que favorece el manejo conjunto de los Estados; el plan de acción de la Meseta Ibérica: Reserva de la Biosfera Transfronteriza; así como el Programa Trinacional de Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Áreas Protegidas PNN La Pata-RPF Cuyabeno y PN Güeppí Sekime, el proyecto Iniciativa Chaco Trinacional y el Código de Conducta para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos de la cuenca del Río Volta. Estas son propuestas que tienen sin duda elementos de gran valor que contribuyen al fin deseado de todas las iniciativas encaminadas a la conservación de dichos espacios de importancia ambiental, que de una u otra forma deben de continuar proveyendo de servicios ecosistémicos a quienes viven en estas zonas de gran importancia.

Los ejemplos fueron elegidos para este trabajo pensando en que se tratara de experiencias que se desarrollan en diferentes regiones del mundo, en distintos contextos políticos y sociales, y en los cuales se pudieran identificar elementos de prácticas de manejo conjunto con el fin de clasificar aspectos específicos susceptibles de ser analizados con mayor profundidad, lo que se hará en el siguiente capítulo y que contribuyan al andamiaje de una estrategia adecuada para el manejo conjunto de los ecosistemas compartidos por dos o más Estados.

1. Experiencias amparadas por instrumentos internacionales de carácter vinculante

Entre los ejemplos seleccionados están el Tratado de la Cuenca del Río de la Plata y el Acuerdo de Cooperación y Desarrollo Sostenible del Río Mekong, por ser dos ejemplos que a nivel regional han sido destacados en razón de su manejo integrado y sostenible, en los que se han continuado desarrollando diferentes tipos de actividades económicas esenciales para la comunidad que vive y depende de ellos, pero respetando las relaciones fronterizas, así como los acuerdos a los que se ha llegado para su manejo conjunto.

A. El Tratado de la Cuenca del Río de la Plata: una experiencia latinoamericana a tener como referencia

Con el transcurso del tiempo las aguas han sido consideradas objeto de tratados internacionales que tienen como finalidad alcanzar el desarrollo regional, la delimitación de fronteras, la navegación o la pesca, así como motivo de estudios conjuntos para el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos (MELLO SANT'ANNA y VILLAR, 2015: 54).

Tratados como el de la Cuenca Amazónica o el de la Cuenca del Plata⁸³, reconocidas como las dos cuencas más grandes de América del Sur, han sido destacados por cumplir un rol fundamental en los procesos de integración regional debido a la importancia geopolítica y ecológica que en algunas ocasiones sobrepasa la escala regional. Estos dos ejemplos son analizados y destacados en diferentes escenarios por suscitar la cooperación y el establecimiento de organismos conjuntos para la promoción de la gestión mediante tratados internacionales (MELLO SANT'ANNA y VILLAR, 2015: 56).

A continuación se analiza el caso de la Cuenca del Plata mediante la presentación de algunos aspectos generales, la organización y mecanismos de gestión que buscan cumplir los objetivos planteados en relación con la gestión del uso de las aguas y su conservación.

83 Vale la pena mencionar la primera parte del marco legal e institucional de este Tratado: “Ya en 1969 los 5 países de la Cuenca del Plata firmaron el Tratado de la Cuenca del Plata, con el objetivo principal de [...] promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca, en sus áreas de influencia directa y ponderable’. Con él se pretendió identificar áreas de interés común y la realización de estudios, programas y obras, así como lograr desarrollar los entendimientos operativos y los instrumentos jurídicos necesarios que propendan, en el sistema hidrográfico de la Cuenca, la facilitación y asistencia en materia de navegación, así como la utilización racional del recurso agua y su aprovechamiento múltiple” (OAS, 2004), demostrando la importancia de la articulación y la cooperación entre países vecinos para cumplir con cada uno de los objetivos que se proponían como región. Para mayor información, consultar [<http://www.oas.org/usde/plata/>].

*i. Aspectos prioritarios para tener en cuenta sobre el
Tratado de la Cuenca del Río de la Plata*

Uno de los principales retos que enfrentan los países fronterizos en relación con los recursos hídricos es el establecimiento de instituciones efectivas para la gestión de las cuencas hidrográficas compartidas por uno o más Estados.

Entre los ejemplos más citados y reconocidos a nivel internacional está la cooperación que se desarrolla en la Cuenca del Plata, ya que tradicionalmente ha sido objeto de diferentes proyectos técnicos, por encontrarse a su vez dotada de instituciones internacionales y fundamentadas en diferentes tratados que se mencionarán más adelante.

Una de las características más representativas y que llevaron a que la Cuenca del Plata fuera escogida como uno de los ejemplos para describir dentro de las estrategias de manejo articulado y conjunto entre diferentes Estados, es la magnitud que este ecosistema representa a nivel superficial⁸⁴, la concentración urbana que incluye, su riqueza hídrica, mineral, forestal y agrícola, su biodiversidad⁸⁵, así como el impulso de su desarrollo y diversidad (KEMPFF, 1977: 93).

Esta cuenca es una de las más importantes del mundo tanto por su extensión como por sus características socioeconómicas: abarca un área de más de tres millones km², habitada por aproximadamente 110 millones de personas y representa más del 70% del PBI de los países que la integran. Es reconocida por constituir un sistema hídrico con una notable diversidad y productividad en materia biológica, alberga uno de los más grandes corredores de humedales de América del Sur y gran variedad y endemismo de ictiofauna (CIC, 2016: 11).

84 Entre las áreas de especial protección establecidas en la cuenca se cuentan 601 áreas protegidas, que cubren 22,8 millones de hectáreas, lo que representa un nivel de protección de 7,2% sobre su superficie total. Además existen 29 sitios Ramsar que abarcan casi 85.000 km² y 18 reservas de biosfera que cubren casi 361.000 km² (CIC, 2016: 22).

85 La cuenca es reconocida como una de las más importantes del mundo por la cantidad, variedad y endemismo de especies de peces. Su rica ictiofauna llega a 908 especies, teniendo relevancia socioeconómica un 40% de ellas. No obstante, algunas de las especies (sábalo, surubí, dorado) están siendo sometidas a intensa explotación en algunos tramos (CIC, 2016: 22).

El proceso de integración de la Cuenca del Plata se inició en 1967 con la suscripción de una declaración conjunta de los cancilleres de Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay (Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, 1967: 1), en la que manifestaron encontrarse animados de un firme espíritu de cooperación y convencidos de la importancia y necesidad de aunar esfuerzos para desarrollar armónica y equilibradamente la región de la Cuenca del Plata en beneficio de los intereses comunes de sus países y de sus pueblos como un paso de gran alcance en el proceso de integración latinoamericana⁸⁶, y a su vez procurando concretar de manera más eficiente los objetivos nacionales de cada uno de los Estados participantes, por todo lo cual expresaron que era decisión de sus gobiernos llevar a cabo el estudio conjunto e integral de la cuenca, con miras a la realización de un programa de obras multinacionales, bilaterales y nacionales (KEMPF, 1977: 94).

A continuación, se describe brevemente este tratado suscrito en 1969 por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, con el fin de articularse con el objeto de promover el desarrollo armónico y la integración física de la cuenca. Esta herramienta es reconocida como un instrumento internacional posibilitador de estrategias y programas de integración y desarrollo conjunto, cuyo origen e importancia se amparó durante diferentes reuniones y jornadas en la ambivalencia entre integración y cooperación, y en la dualidad entre conflicto y cooperación.

a. Descripción general del tratado: historia y objetivos

De acuerdo con su artículo 1.º, el objetivo primordial de este tratado es promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca en sus áreas de

86 Es importante referirse a la marcada heterogeneidad de los países que hacen parte de este Tratado, y entender que ellos a su vez conforman una unidad geográfica con infinidad de semejanzas y problemáticas comunes. Sin embargo, autores como LUCIANO TOMASSINI (1975: 425) señalan que el aprovechamiento económico sólo es viable mediante una serie de acuerdos de cooperación, lo cual se encuentra claramente planteado en el objetivo del Tratado de la Cuenca del Plata, en el que se pretende maximizar la utilización de los recursos naturales de la región, logrando trascender la capacidad de cada uno de los países que tienen participación territorial en ella (TOMASSINI, 1975).

influencia directa y ponderable mediante la identificación de espacios de interés común, así como la realización de estudios, programas y obras que conduzcan a lograr, entre otros objetivos, los entendimientos operativos e instrumentos jurídicos necesarios que posibiliten en el sistema hidrográfico de la cuenca asistencia en materia de navegación, y la utilización racional del recurso agua⁸⁷.

El tratado fue firmado por los cinco países miembros durante la primera reunión extraordinaria realizada en la ciudad de Brasilia, y establece en su artículo iv que la Reunión de Cancilleres es el órgano supremo de la cuenca, encargada de trazar directivas básicas de política común para el logro de los propósitos establecidos en él. Asimismo se hace alusión a que las partes contratantes podrán concluir acuerdos específicos o parciales, bilaterales o multilaterales, encaminados al logro de los objetivos generales de desarrollo de la cuenca.

Un aspecto importante es lo dispuesto en el artículo v del tratado, en el cual se señala que: “[...] la acción colectiva de los Países Contratantes deberá desarrollarse sin perjuicio de aquellos proyectos y empresas que decidan ejecutar en sus respectivos territorios, dentro del respeto al derecho internacional y según la buena práctica entre naciones vecinas y amigas”. Esto resulta fundamental, pues los tratados entre diferentes países que tienen como objetivo un trabajo articulado y conjunto no deberían ser un impedimento para que alguna de las partes pueda realizar o ejecutar un proyecto con otro Estado, obviamente bajo los estándares internacionales, el respeto por los demás países y ante todo la protección y la garantía de no afectar con ellos los recursos naturales.

A su vez, el tratado es reconocido como un instrumento de naturaleza básicamente geográfica, toda vez que se basa en el aprovechamiento del sistema hidrográfico de la cuenca, y tiene validez en un ámbito determinado, que es la zona cuyo

87 En ese sentido vale la pena resaltar que los cinco países de la Cuenca han ratificado la Convención Ramsar sobre Humedales, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), entre otros acuerdos en el ámbito mundial. Todos tienen normas nacionales en la materia como son, por ejemplo, la Ley General del Ambiente (Argentina); la Ley Madre Tierra, que incorpora un Marco sobre Cambio Climático (Bolivia); la Ley de Aguas (Brasil); la Ley de Recursos Hídricos (Paraguay) y la Ley de Política Nacional de Aguas (Uruguay) (CIC, 2016: 26).

desarrollo armónico e integración física desean promover en las áreas de influencia directa y ponderable en la Cuenca del Plata.

Teniendo presente el objetivo principal por el que se suscribió el documento, el cual puede resumirse en la necesidad de llevar a cabo un estudio conjunto e integral de obras multinacionales, bilaterales y nacionales, útiles para el progreso de la región, es importante destacar que entre los aspectos claves que se tuvieron en cuenta para la realización de este acuerdo está el de la integración física, que a su vez incorpora el concepto de unión, esto con el fin de continuar destacando y demostrando la importancia del trabajo articulado, así como el de los acuerdos internacionales entre países vecinos que buscan promover obras de infraestructura de utilidad común⁸⁸.

b. Organización y mecanismos de gestión para el cumplimiento de este instrumento

El organismo máximo de la Cuenca del Plata es la Reunión de Cancilleres, quienes de acuerdo con el artículo II se reúnen una vez por año con el objetivo de trazar directrices básicas de política común para lograr los propósitos establecidos en el tratado. Asimismo, durante estas reuniones se busca evaluar los resultados obtenidos en los diferentes proyectos ya ejecutados o en proceso de serlo y poder, a su vez, celebrar consultas acerca de la acción de sus respectivos gobiernos en el ámbito que corresponde al desarrollo multinacional integrado en la cuenca.

Sin embargo, y a pesar de que parte de los países que integran este tratado pretendían durante la negociación que el instrumento pudiera otorgar a los órganos del sistema autonomía respecto de los países miembros, y a su vez obligarlos

88 Es importante hacer énfasis en que al referirse a un tratado entre diferentes países, es necesario analizar los intereses de cada uno, con el fin de que los diferentes proyectos sean de utilidad en lo posible para todos, o que al menos se desarrollen proyectos que favorezcan a la mayoría, o puedan de ser compensados con otros que se realicen posteriormente. Por ejemplo, proyectos de índole energética podrían favorecer especialmente a países como Brasil y Argentina, temas relacionados con navegación y comunicaciones podrían ser de importancia prioritaria para Bolivia y Paraguay, así como la protección de la calidad del agua del río aguas arriba debido a las actividades de agricultura que se generan en esa parte de la región.

a delegar parte de su soberanía, la tesis argentino-brasileña fue la que prevaleció, pues buscaba dar al tratado un carácter de “unión simple de Estados” y otorgar las facultades decisorias en la Conferencia de Cancilleres, toda vez que esta no constituye un órgano del sistema, sino que está por encima de este. Por su parte el órgano permanente del sistema, provisto de facultades ejecutivas, sería el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), que a su vez cuenta con una secretaría propia, no es autónomo políticamente pues está integrado por representantes diplomáticos de los países miembros, y toman sus acuerdos por unanimidad (NOHLEN y FERNÁNDEZ, 1981: 418).

Asimismo, el CIC está encargado de promover, coordinar y seguir la marcha de las acciones multinacionales encaminadas al mejor aprovechamiento de los recursos de la Cuenca del Plata, para un desarrollo armónico y equilibrado de la región, en busca del logro de los diferentes objetivos que se fijan durante las reuniones por los cancilleres (KEMPF, 1978: 99).

Este comité, organismo formalmente constituido en junio de 1967, tiene su sede en la ciudad de Buenos Aires, está integrado por funcionarios diplomáticos representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, y se rige por el estatuto aprobado en la II Reunión de Cancilleres. Igualmente, cuenta con su propia secretaría y se encuentra a su vez facultado para crear grupos de expertos o comisiones técnicas ad hoc para su asesoramiento⁸⁹.

Las comisiones creadas ad hoc tenían entre sus objetivos elaborar términos de referencia y orientaciones para el desarrollo de los proyectos y objetivos que se fueran presentando y priorizando en el transcurso de los años y en relación con las necesidades que se plantearan durante las reuniones de cancilleres.

Dentro de la organización institucional de este tratado se ubica la Secretaría, reglada en el Capítulo V del Reglamento Interno del CIC, en el que se establece el funcionamiento de una secretaría permanente, cuyo secretario ejecutivo debe ser un cargo desempeñado por nacionales de los países de la Cuenca del Plata, en forma

89 Entre las diferentes comisiones que se crearon en un principio están las relacionadas con proyectos de navegación, infraestructura vial, ferroviaria, fluvial, aérea, proyectos de telecomunicación, de integración energética, de ictiología, relacionados con el uso y la conservación del agua, el intercambio comercial, tareas limítrofes y de turismo, de salud y educación (IICA, 1981: 18).

rotatoria, siendo designado con el voto unánime del CIC y por un periodo de dos años. Entre sus funciones está la de cumplir con las tareas propias de secretaria en las reuniones de cancilleres, en las del CIC, de los grupos de trabajo y de especialistas de los grupos técnicos ad hoc. Asimismo, debe preparar para consideraciones del CIC un proyecto de informe anual, así como proyectos del presupuesto y balance general, entre otras actuaciones⁹⁰.

Otro órgano principal de este Tratado es el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, propuesto en la IV Reunión de Cancilleres realizada en 1971 con la intención de: “[...] crear una entidad con personería jurídica internacional, de duración ilimitada”. Entre las principales funciones de este Fondo está la de realizar en una primera etapa estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño final de proyectos, así como negociación de financiamientos externos para obras de infraestructura. Después de llegar a un acuerdo respecto de los objetivos y las actividades que cumpliría este fondo financiero, se aprobó por todos los países miembros en la VI Reunión ordinaria de los Cancilleres en 1974. Se acordó ubicar la sede del fondo en Bolivia y el gobierno de ese país fijó la ciudad de Sucre para su establecimiento⁹¹.

90 Además de la CIC, existen otros organismos multilaterales que actúan en el ámbito de la cuenca, entre los que se pueden mencionar: la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM), 1946; la Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná (COMIP), 1971; la Itaipú Binacional, 1973; la Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP), 1973; la Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo (CTMFM), 1973; la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), 1973; la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), 1975; el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), 1976; el Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná (CIH), 1989; el Mercado Común del Sur (MERCOSUR/MERCOSUL), 1991; la Comisión Mixta Brasileño-Uruguaya para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim-Quaraí (CRC), 1991; la Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo, 1993; la Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, 1995; la Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y del Río Grande de Tarija (COBINABE), 1995; la Comisión Mixta Brasileño-Paraguaya para el Desarrollo Sostenible y la Gestión Integrada de la Cuenca Hidrográfica del Río Apa (CRA), 2006 (CIC, 2016: 27).

91 Este fondo financiero está compuesto por recursos de los cinco países y garantiza un presupuesto fijo dedicado a promover proyectos de cooperación.

Los organismos establecidos en la estructura administrativa de este fondo son la Asamblea de Gobernadores, el Directorio Ejecutivo y la Secretaría Ejecutiva. La primera está integrada por cinco gobernadores designados por cada país y un correspondiente alterno, se reúne en el lugar sede de la reunión anual de cancilleres, y puede realizar reuniones extraordinarias. Entre sus funciones están la aprobación del reglamento del fondo y sus modificaciones; la aprobación del presupuesto anual; la interpretación del convenio constitutivo y su reglamento; las modificaciones del monto de recursos propios y su modo de integración, la determinación de políticas de afectación de fondos y aprobar el informe de auditoría, entre otras (IICA, 1981: 23).

Sin embargo, la existencia de ese fondo no le resta importancia a las diferentes inversiones de organismos internacionales, las cuales son consideradas prioritarias y de gran importancia para la ejecución de proyectos técnicos, que tienen como principal objetivo generar conocimiento técnico y estimular acciones conjuntas entre los Estados, orientadas en la mayoría de los casos a contribuir a la GIRH⁹² en la Cuenca del Plata⁹³ (MELLO SANT'ANNA y VILLAR, 2015: 59).

Aunado a la estructura descrita en relación con la institucionalidad de ese tratado, se han establecido acuerdos complementarios de cooperación internacional que han permitido decretar reglamentos e instituciones en zonas específicas de

92 La GIRH es un concepto empírico que nació de la propia experiencia de campo de los profesionales; sin embargo, muchos de sus elementos han estado presentes durante décadas, de hecho desde la primera Conferencia global en Mar del Plata en 1977. Sin embargo, no fue hasta después de la Agenda 21 y de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en 1992 en Río cuando el concepto GIRH fue objeto de profundos debates que incluían sus implicaciones en la práctica (ONU, 2009). La definición que da la Asociación Mundial para el Agua (GWP) es hoy la más aceptada: “La GIRH es un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, el suelo y los otros recursos relacionados, con el fin de maximizar los resultados económicos y el bienestar social de forma equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (GWP, 2011).

93 Uno de los ejemplos que en este sentido se pueden mencionar es el Programa Marco para la Gestión Sostenible de los Recursos Hídricos de la Cuenca del Plata, en Relación con los Efectos de la Variabilidad y el Cambio Climático, llevado a cabo por una alianza entre los Estados, CIC, GEF, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (MELLO SANT'ANNA y VILLAR, 2015: 60)

la Cuenca del Plata⁹⁴. A su vez esos tratados han contribuido a que los diferentes objetivos, que, por supuesto varían en cada caso, en razón de las condiciones sociales, culturales, ambientales y económicas de la cuenca en cuestión, puedan ser alcanzados mediante la ejecución de diferentes proyectos y actividades propuestas para este fin.

ii. Reflexiones en relación con el “Tratado de la Cuenca Río de la Plata”

Este tratado, reconocido como un acuerdo marco que busca principalmente promover el desarrollo armónico, el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo sostenible de la cuenca, tiene sin duda una ambiciosa lista de disposiciones entre las que se cuentan la identificación de una serie de áreas de interés común, la realización de estudios, programas y obras que contribuyan con la ejecución de actividades prioritarias para la comunidad y los países que son parte en general.

Como se ha indicado, la Cuenca del Plata posee tratados internacionales e institucionales que abarcan los países ribereños, lo que conduce a la posible generación de problemas para el cumplimiento tanto de las obligaciones como de los principios que integran los diferentes instrumentos de cooperación que se han ido estableciendo con el tiempo; esta superposición de instrumentos en un mismo ecosistema dificulta muchas veces el manejo articulado y consensuado que se pretendía obtener con la primera herramienta de manejo conjunto y lo

94 Entre esos tratados específicos se pueden mencionar: el Tratado de Itaipú (Brasil y Paraguay, 1973); el Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo (Argentina y Uruguay, 1973); el Tratado de Yacyretá (Argentina y Paraguay, 1973); el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovía Paraguay-Paraná y sus Protocolos Adicionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, 1992); el Tratado para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos Compartidos de los Tramos Limítrofes del Río Uruguay y de su Afluente el Río Pepirí Guazú (Argentina y Brasil, 1980) y el Protocolo Adicional (2007); los Acuerdos de Cooperación entre Brasil y Paraguay para la Utilización de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim/Quaraí (1991) y de la Cuenca Hidrográfica del Río Apa (2006), y el Acuerdo sobre el acuífero Guaraní (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, 2010) (MELLO SANT’ANNA y VILLAR, 2015: 60).

que por el contrario se termina generando es confusión y lamentablemente el efecto contrario de aquel para el que fueron diseñadas e implementadas estas estrategias.

En consonancia con lo anterior, autores ya citados como MELLO SANT'ANNA y VILLAR afirman que la presencia de un acuerdo no se traduce automáticamente en un cambio de comportamiento que lleve a la cooperación, y por otro lado la presencia de organismos internacionales no garantiza la capacidad institucional para la cooperación y enfrentamiento de los conflictos. Así las cosas, el trabajo e implementación de los acuerdos que va respaldado en el desarrollo de cada uno de los planes y proyectos propuestos durante su ejecución, son aspectos que es importante considerar en el preciso momento de plantear las estrategias y su desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

Otro aspecto a tener en cuenta, y que vale la pena analizar, es lo que ocurre con las instituciones establecidas por el tratado, pues en su mayoría son organizaciones intergubernamentales en las que la participación se limita a actores nacionales, como diplomáticos y representantes de las instituciones responsables de estos temas (MELLO SANT'ANNA y VILLAR, 2015: 68), pero la ausencia de mecanismos de colaboración de ONG, de la sociedad o de gobiernos subnacionales conlleva que la participación no sea una prioridad y en ocasiones no sea tomada en cuenta para decisiones importantes (ANDINO, 2016)⁹⁵. De ello resulta la importancia de incluir en dichas reuniones algún representante de las comunidades directamente concernidas como actores relevantes, toda vez que en la mayoría de las ocasiones las comunidades que habitan la zona son las que realmente sienten los impactos de las decisiones que se toman en el gobierno.

La importancia de este tratado en la gestión ambiental regional se ve representada en el fortalecimiento y las estrategias que se han diseñado para conseguir el fin establecido. Así lo presentan PINTO, MARTÍN y SALINAS (2017: 131) al señalar que: “[...] el Tratado de la Cuenca del Plata constituye, además, un

95 ANDINO (2018) se refiere a la sobre estructurada institucionalidad que estipula el Tratado, en el que intervienen principalmente funcionarios políticos de los Estados miembros, quienes no necesariamente cuentan con la experticia requerida para gestionar la problemática de una cuenca transfronteriza de las dimensiones y complejidad de la Cuenca del Plata, y donde el potencial hídrico de sus ríos ha generado importantes conflictos entre sus miembros.

caso de implementación de una estrategia de institucionalización diferenciada territorialmente, ya que además del marco genérico que conforma el Tratado de 1969, se han implementado en diversos tratados bilaterales estructuras específicas para ciertos subsistemas de la cuenca”, lo que demuestra la manera en que este instrumento afianzó las relaciones entre los países de la cuenca, generando conciencia acerca del desarrollo sostenible y estratégico que esta región necesita. Asimismo, es clara y lógica la diferenciación de subsistemas cuando se trata de un ecosistema tan grande y extenso como es la Cuenca del Plata, del que además hacen parte cinco países. Sin embargo, y como se mencionó, estos subsistemas no deberían en ningún caso superponerse y mucho menos contradecirse, pues de ser así, se generan problemas como los mencionados por multiplicidad de instrumentos.

Lo anterior permite identificar diferentes aspectos para resaltar, entre ellos, el trabajo conjunto y articulado en busca de un desarrollo regional, la importancia de trabajar con personas expertas e idóneas en la toma de decisiones en muchos casos de índole técnica, así como la necesidad de una apropiada institucionalidad. Así las cosas, es importante tener presente, como lo señala ANDINO (2016) que sea cual sea el instrumento o la manera, es importante blindar las cuencas latinoamericanas dotándolas de: “[...] herramientas jurídicas que faciliten la coordinación entre los marcos jurídicos generales y particulares de cada cuenca o ámbito específico para resistir los embates que vendrán indefectiblemente de parte de Estados poderosos económicamente pero carentes de agua, recurso esencial para la vida”. En este caso específico, en el que son una clara representación de la heterogeneidad mundial, y sobretodo latinoamericana, los países firmantes del tratado fueron conscientes de la unidad geográfica que representan, y a su vez que el aprovechamiento económico de este territorio sólo podía ser efectivo si se trabajaba conjuntamente y mediante una serie de acuerdos entre ellos. Así las cosas, la protección ambiental de la zona, y el adecuado uso de los recursos naturales con el fin de perpetuar y garantizar a largo plazo la posibilidad de crecer como región, dependía de un instrumento que les permitiera ejecutar los planes y proyectos de forma que trascendieran la capacidad de cada uno de los países que hacen parte de la cuenca (NOHLEN y FERNÁNDEZ, 1981: 416).

B. Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong

El Acuerdo de Cooperación y Desarrollo Sostenible del Río Mekong, firmado el 5 de abril de 1995⁹⁶, es considerado uno de los documentos jurídicos claves de la organización de la cuenca del mismo nombre, en el que se reafirma el compromiso de las naciones firmantes en brindar colaboración en todos los ámbitos del desarrollo, empleo y administración sostenible, así como proteger el recurso hídrico y otros aspectos de importancia para este ecosistema.

La Cuenca del Mekong tiene una extensión aproximada de 795.000 km², atraviesa seis países, entre los que se cuentan tanto los más ricos como los más pobres del sudeste asiático⁹⁷: China, Birmania, Laos, Tailandia, Camboya y Vietnam, que de una u otra forma basan su desarrollo económico en los recursos hídricos de esta cuenca. Esta región del sudeste asiático es considerada heterogénea y geopolíticamente compleja, dada la poca identidad común que tiene, lo que en parte se debe a la difícil historia de colonización y el conflicto que ha perdurado durante años en la región (Swiss Cooperation Strategy: Mekong Region 2018-2021, 2017: 6).

96 En el siguiente enlace se puede encontrar todo el texto del Acuerdo de cooperación del Río Mekong: [<http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/MRC-1995-Agreement-n-procedures.pdf>].

97 De acuerdo con lo que señala la agencia de cooperación suiza: “[...] a pesar de los progresos económicos realizados desde principios de la década de 2000, que han permitido a Camboya y Laos hacer avances en la reducción de la pobreza, las desigualdades están aumentando”. Lo anterior afecta especialmente una población rural que sigue dependiendo de la producción agrícola. Los grupos más vulnerables, como las mujeres, las minorías étnicas y las personas que viven en zonas remotas, son los más perjudicados en ese sentido. Estos países, que siguen siendo los más pobres del sudeste asiático, hacen frente a importantes desafíos, entre ellos, promover el desarrollo social y medioambiental, diversificar la economía y fomentar un crecimiento que beneficie a todos. Aunque el acuerdo por el que se estableció la Comunidad Económica de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) entró en vigor en 2015, las brechas de desarrollo entre los países más desarrollados y los más pobres siguen siendo importantes, y deberán reducirse para que la ASEAN pueda convertirse en zona económica homogénea (Swiss Cooperation Strategy: Mekong Region 2018-2021, 2017: 7).

Las actividades que la población residente en la zona de la cuenca realiza diariamente, y de las que en la mayoría de los casos depende su subsistencia, se relacionan directamente con el río como fuente de recursos, y por ello es importante hacer énfasis en que para lograr los objetivos de erradicación de la pobreza y un desarrollo económico sostenible en la región, es fundamental la cooperación interregional.

i. Algunos puntos del Acuerdo del Mekong

La necesidad de conservar el río Mekong radicaba en lo representativo que es este sistema hídrico en relación con la importancia de aprovechar el enorme potencial de la cuenca relativamente prístina para abastecer a la población de agua y energía sin destruir su integridad ambiental desde su nacimiento en la mesa tibetana hasta su desembocadura en la costa de Vietnam (Instituto de Recursos Mundiales: 2002: 217).

Asimismo, este instrumento es considerado como un “acuerdo marco” dinámico, que permite y requiere que con el transcurrir de los años se adapte y refine según las necesidades, reglas y procedimientos que sea necesario para llevar a cabo una adecuada cooperación y coordinación entre los países miembros (Mekong River Commission 1995: 3).

a. Una descripción general del Acuerdo: historia y objetivos

Los países que hacen parte de la Cuenca del Río Mekong se plantearon represar y desviar sus aguas, generando así una grave amenaza para los usos tradicionales entre los que se pueden mencionar la actividad pesquera y la protección del recurso, así como para el efecto de barrera que el río ejerce en relación con la posible penetración de agua salada en los ricos suelos del delta.

Fue debido a lo anterior, y ante los posibles conflictos potenciales que pudieran surgir en torno al desarrollo hidroeléctrico, que se creó la Comisión para el Río Mekong (MRC), originalmente conocida como el Comité del Mekong, la cual fue establecida en 1957 para los diferentes ríos que hacen parte de la cuenca, con el

fin de buscar diversas estrategias para el manejo conjunto del río, y coordinar los proyectos de desarrollo de la cuenca baja. Sin embargo, y por motivos políticos que afectaron negativamente la efectividad de esta comisión, los países de la cuenca reafirmaron su interés en trabajar conjuntamente y firmaron en 1995 el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del río Mekong (UICN, 2009: 48).

Este acuerdo fue firmado en 1995 por Vietnam, Laos, Camboya y Tailandia con el objeto de establecer un marco de cooperación en todas las áreas vinculadas con el desarrollo sostenible, la utilización, la gestión y conservación de los recursos, bajo la coordinación de la MRC la cual debe promover y coordinar la gestión sostenible del río⁹⁸ (Mekong River Commission, 1995).

En este documento las partes se obligan, de conformidad con el artículo 3^[99], a proteger el ambiente de la cuenca, sus aguas y recursos asociados, de la contaminación y otros efectos negativos resultantes de cualquier plan de desarrollo, y también a utilizar las aguas en forma equitativa y razonable de acuerdo con el artículo 5.^{o100}, y a cooperar en el mantenimiento de los caudales mínimos no inferiores al

98 Las diferentes actividades desarrolladas por la MRC se agrupan anualmente en el Programa del Mekong, el cual pretende desarrollar el concepto de gestión integral de recursos hídricos (promoción del desarrollo y gestión coordinados del agua, tierra y los recursos asociados, con el objetivo de maximizar el bienestar económico y social de la población de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas) por medio de los siguientes componentes o subprogramas: planificación del desarrollo de la cuenca, gestión del uso del agua, gestión de la información y el conocimiento, gestión del medio ambiente, formación y capacitación, gestión de avenidas e inundaciones, pesca, navegación, energía hidroeléctrica, agricultura y silvicultura y turismo (Mekong River Commission, 2016).

99 El artículo 3.º de este acuerdo señala la importancia de proteger el ambiente y mantener un balance ecológico: “Protection of the Environment and Ecological Balance To protect the environment, natural resources, aquatic life and conditions, and ecological balance of the Mekong River Basin from pollution or other harmful effects resulting from any development plans and uses of water and related resources in the Basin”.

100 El artículo 4.º se refiere a su utilización razonable y equitativa, diferenciando las épocas seca y lluviosa: “To utilize the waters of the Mekong River system in a reasonable and equitable manner in their respective territories, pursuant to all relevant factors and circumstances, the

caudal natural mínimo mensual aceptable durante cada mes de la estación seca en relación con el artículo 6.^o¹⁰¹.

b. Organización y mecanismos de gestión para el cumplimiento de este instrumento

Como se señaló, para la ejecución y el cumplimiento de este acuerdo se creó la Organización intergubernamental “Comisión del Río Mekong” con el fin de promover y coordinar la gestión sostenible del río teniendo en cuenta los siguientes cuatro pilares estratégicos: 1) Mantener y fortalecer el conocimiento básico de la MRC para asegurar su mejora continua; 2) Fortalecer el marco de cooperación entre los países miembros; 3) Proteger el medio ambiente y el sistema ecológico de la

Rules for Water Utilization and Inter- basin Diversion provided for under Article 26 and the provisions of A and B below: A. On tributaries of the Mekong River, including Tonle Sap, intra-basin uses and inter-basin diversions shall be subject to notification to the Joint Committee. B. On the mainstream of the Mekong River: 1. During the wet season: a) Intra-basin use shall be subject to notification to the Joint Committee. b) Inter-basin diversion shall be subject to prior consultation which aims at arriving at an agreement by the Joint Committee. 2. During the dry season: a) Intra-basin use shall be subject to prior consultation which aims at arriving at an agreement by the Joint Committee. b) Any inter-basin diversion project shall be agreed upon by the Joint Committee through a specific agreement for each project prior to any proposed diversion. However, should there be a surplus quantity of water available in excess of the proposed uses of all parties in any dry season, verified and unanimously confirmed as such by the Joint Committee, an inter-basin diversion of the surplus could be made subject to prior consultation”.

- 101 Por su parte el artículo 6.^o de este acuerdo hace alusión al mantenimiento de flujos en la corriente principal: “To cooperate in the maintenance of the flows on the mainstream from diversions, storage releases, or other actions of a permanent nature; except in the cases of historically severe droughts and/or floods: A. Of not less than the acceptable minimum monthly natural flow during each month of the dry season; B. To enable the acceptable natural reverse flow of the Tonle Sap to take place during the wet season; and, C. To prevent average daily peak flows greater than what naturally occur on the average during the flood season. The Joint Committee shall adopt guidelines for the locations and levels of the flows, and monitor and take action necessary for their maintenance as provided in Article 26”.

cuenca, y 4) Facilitar la coordinación de los proyectos de desarrollo y la inversión de la comunidad internacional y el sector privado (Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong River Basin, 1995: 6).

A su vez, esta Comisión está conformada por los siguientes organismos permanentes:

– El Consejo, que se reúne una vez al año, y lo constituyen un miembro del gobierno de cada uno de los cuatro países que forman parte de la MRC. Entre sus objetivos está la toma de decisiones políticas necesarias para la promoción y coordinación de actividades y programas para la implementación del Acuerdo firmado en el año 1995. Este Consejo es considerado el máximo órgano de gobierno de la MRC.

– El Comité de Unión, conformado por un miembro de cada país, a nivel de supervisores o jefes de departamento. Entre sus responsabilidades están la implementación de políticas y decisiones del consejo, y supervisar las actividades del secretariado de la MRC.

– El Secretariado es considerado el brazo operativo de la Comisión. Este órgano es el encargado de promocionar servicios técnicos y administrativos al Comité y al Consejo bajo la coordinación de un director ejecutivo elegido por el Consejo. El secretariado lo conforman aproximadamente 120 profesionales y personal de apoyo, y está localizado en Vientiane (Laos). Asimismo este grupo se apoya en los Comités Nacionales del Mekong, los cuales están encargados de coordinar proyectos nacionales.

Su financiación está a cargo de los cuatro países miembros y numerosos donantes de la comunidad internacional.

Desde su inicio el comité ha construido una importante base de conocimiento e información sobre la Cuenca del río Mekong, así como innumerables herramientas de planificación y modelización que son utilizadas para formular escenarios de desarrollo de los recursos hídricos de su sistema. Por su parte, se han elaborado programas de monitoreo para el control y la protección de los recursos naturales y las condiciones ambientales del sistema de los posibles efectos resultantes del uso del agua, así como el fortalecimiento del conocimiento de la cuenca, razón que facilita la inversión de organismos nacionales e internacionales en programas de desarrollo.

ii. Reflexiones en relación con el “Acuerdo del Mekong”

Uno de los aspectos a resaltar es el fundamental papel que juega la CRM en relación con la promoción de la cooperación regional entre los Estados directamente relacionados, más aún cuando se hace referencia a una zona como la del Mekong, en la que el aporte de los países vecinos de carácter técnico y comercial resulta fundamental para abrir nuevas formas de inversiones, así como un aumento en las posibilidades de producción y de consumo¹⁰².

Sin embargo, esta Comisión ha sido criticada por no haber podido abordar adecuadamente los efectos ambientales negativos que pueda conllevar la construcción de represas y sistemas de desvíos de aguas, como tampoco haber contribuido al desarrollo de la capacidad de modelización que se requiere para pronosticar y evaluar las contraprestaciones que pudiesen surgir de las diferentes opciones de desarrollo de los recursos hídricos de la cuenca (VILLADIEGO, 2011).

Así lo reportó el periódico BBC (2018), a pesar de que esta comisión ha aconsejado no construir más presas, las diferentes decisiones para la ejecución de estas obras se toman directamente sin presentarlas a este organismo. Las empresas constructoras presionan de tal manera a los gobiernos, que resulta muy difícil realizar evaluaciones sobre los impactos medioambientales que pueden llegar a generar¹⁰³.

102 Esta información fue extractada de un artículo elaborado a partir de una conferencia pronunciada por ENRIQUE FERRER VIEYRA en la Facultad de Derecho, Universidad Federal del Río Grande del Sur, Pelotas, Brasil, el 17 de octubre de 1967 que tituló “La Cuenca del Plata: problemática jurídica de un desarrollo multinacional”.

103 En un artículo del periódico BBC (2018) fue reportada la problemática generada por una hidroeléctrica construida sin que la comisión diera vía libre al proyecto: “El río Mekong sirve de sustento a millones de personas en los seis países que recorre (China, Myanmar, Tailandia, Laos, Camboya y Vietnam), así que las interrupciones y desviaciones de su flujo tienen un impacto en las comunidades aledañas. No sólo los activistas medioambientales lo advirtieron, también lo hizo en su informe de 2010 la Comisión del Río Mekong, integrada por varios países de la región, que estudió tres proyectos de represas en la parte baja de este río. Si bien la Comisión admitió que estos aportarían más energía y beneficios económicos a la zona, concluyó que alterarían de manera drástica el flujo del río, lo que perjudicaría la pesca, la agricultura y la biodiversidad y podría causar la extinción de especies como el pez

Es importante resaltar este aspecto, toda vez que si la comisión es la encargada de analizar y tomar decisiones en relación con diferentes aspectos de distinta naturaleza que afecten la dinámica de la cuenca, y esa potestad se le dio a este órgano de común acuerdo entre los Estados que hacen parte de la cuenca, entonces ese tipo de decisiones debería pasar por la Secretaría de la Comisión, y ser consultada respecto de las disposiciones que se deben de tomar en ese sentido, y que de una u otra manera pueden generar consecuencias en el ecosistema.

Después de la realización de una reunión de los Ministros de Ecología de los países parte de esta subregión se aprobó un plan para los próximos cinco años (2018-2022) que tiene como objetivo fomentar un desarrollo sostenible y hacer frente a los impactos medioambientales transfronterizos que se presentan, respaldados en parte por el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), que otorgó a cada país de la cuenca US\$10 millones como asistencia técnica para la ejecución de las diferentes actividades propuestas (“Seis países de la Cuenca del Mekong aprueban un plan medioambiental para 2018-2022”, 2018).

Lo anterior permite concluir, entre otras cosas, la necesidad de identificar y evaluar constantemente las diferentes estrategias que se plantean en estas iniciativas de manejo conjunto, toda vez que el paso del tiempo puede conllevar que resulte necesario reevaluar los planes y proyectos establecidos desde un principio por los países, pues las necesidades y prioridades seguramente también irán cambiando con el tiempo.

2. Iniciativa internacional de especial protección: Reserva de la Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica

Entre las iniciativas internacionales de conservación de ecosistemas estratégicos se pueden mencionar los Humedales Ramsar y las Reservas de Biosfera, ambas figuras de especial protección creadas por la UNESCO, ya descritas en el capítulo anterior. A continuación se analiza el Plan de Acción de la Reserva de la Biosfera

gato de Mekong y el delfín del río Irawady. Ahora, la tragedia ha demostrado otro de los riesgos potenciales de los ambiciosos planes del gobierno”.

Transfronteriza de la Meseta Ibérica, estrategia de manejo conjunto que resulta importante tener como referente.

Este ecosistema de características especiales está situado en una zona de clima mediterráneo con gran influencia continental y la temperatura más suave de la zona oeste, con influencia atlántica, lo que hace que tenga gran variedad de paisajes, una elevada riqueza orográfica y una heterogeneidad marcada en la ocupación del suelo, constituyendo así una matriz riquísima de elementos paisajísticos. Asimismo, cuenta con un elevado número de ecosistemas y especies representativas de la diversidad biológica de la zona y de endemismos tanto de especies vegetales como animales. Lo anterior ha contribuido a que este ecosistema se ubique dentro del marco Natura 2000¹⁰⁴ de interés comunitario (MOLINA MARTÍN, 2017: 63).

Entre los diferentes propósitos por los que este ecosistema transfronterizo fue designado como Reserva de Biosfera, vale la pena mencionar la intención que se tenía de aumentar la notoriedad de la región atrayendo personas e inversión, fortalecer el proyecto de cooperación transfronteriza entre Bragança-Zamora y Salamanca con el fin de fomentar el desarrollo y empleo a través del patrimonio natural, de la cultura y el turismo, contribuyendo de esta manera a generar más apoyo de la política de cohesión de la Unión Europea. Por su parte, esta designación buscaba innovar la creación de empleo y la formación de profesionales ligados a la preservación de la naturaleza y la economía de carbono, mediante el apoyo a proyectos emblemáticos de conservación de la biodiversidad, articulados con las actividades preexistentes como la caza y la pesca buscando así también valorizar y priorizar aquellas relacionadas con el turismo de naturaleza (UNESCO, 2012: 5).

Teniendo en cuenta lo anterior, la finalidad con la que se establecieron las reservas de biosferas transfronterizas está amparada por los objetivos generales de las reservas de biosfera¹⁰⁵ y por la estrategia de cooperación transfronteriza ZASNET

104 La importancia y dimensión de la Red Natura resulta precisamente de su condición de red, que demuestra la interconexión entre todos los espacios incluidos en ella de cara al objetivo de garantizar el mantenimiento de las especies (SALINAS, 2018: 503).

105 Como se verá más adelante, los objetivos por los cuales fueron creadas las reservas de biosfera corresponden al cumplimiento de tres funciones específicas: la conservación, el desarrollo y el apoyo logístico. La conservación está destinada a la protección de los recursos genéticos, espe-

2020¹⁰⁶, favoreciendo así la realización de programas de esta índole en el marco

cies, ecosistemas y paisajes; el desarrollo busca promover un crecimiento económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico. En ese contexto es posible ejecutar diversas actividades productivas, que deberán estar sujetas a las normas nacionales vigentes, a fin de asegurar y fortalecer los tres pilares del desarrollo sostenible: social, económico y protección del medio ambiente. Por su parte, el apoyo logístico tiene como finalidad promover actividades de investigación, educación ambiental, capacitación y monitoreo, relacionadas con temas locales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible (UNESCO, 1996: 17).

- 106 La agrupación Europea de Cooperación Territorial ZASNET tomó la iniciativa de promover la elaboración de un Plan Estratégico de Cooperación y Desarrollo Territorial para 2014-2020, conocido como ZASNET 2020, el cual pretende dotar el territorio transfronterizo de un instrumento orientador que permita de un modo informado y organizado, potenciar el desarrollo territorial y facilitar la articulación y la cooperación transfronteriza de manera alineada con las prioridades europeas. La agrupación ZASNET es una entidad creada al amparo del Decreto-Ley n.º 376/2007, del 8 de noviembre, de transposición del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, a la normativa portuguesa y del Real Decreto 37/2008, del 18 de enero, por el que se adoptaron las medidas necesarias para la aplicación efectiva de dicho Reglamento en el territorio español. La escritura pública fue firmada el 27 de enero de 2010 y sus estatutos fueron publicados en el *Diário da República*, 2.ª Serie, N.º 55 del 19 de marzo de 2010. Se trata de una entidad de ámbito europeo, que tiene su sede en la ciudad de Bragança, en Portugal. ZASNET, AECT es un nuevo instrumento jurídico para la cooperación territorial, en el ámbito de la Unión Europea, dotado de personalidad jurídica, cuyo objetivo es facilitar y promover la cooperación territorial entre sus miembros, reforzando la cohesión económica y social. Los objetivos específicos de la cooperación de ZASNET, AECT son: – Articular el espacio común y promover las relaciones transfronterizas entre los miembros de la AECT, ZASNET en dominios tradicionales de cooperación: medioambiente, turismo, cultura y desarrollo empresarial, promoviendo la concentración de esfuerzos en estas áreas temáticas prioritarias y sobre las cuales se ha realizado una histórica tradición de cooperación entre los miembros de la AECT. – Implementar la cooperación territorial transfronteriza en las políticas locales de cada uno de sus miembros, para que sea utilizada como herramienta de desarrollo de todo el territorio ZASNET. – Colaborar con la Comunidad de Trabajo Bragança-Zamora y con la Comunidad Territorial de Cooperación del Duero Superior-Salamanca así como con otras entidades territoriales de ámbito regional y local en la ejecución de proyectos de cooperación. – Promover el territorio de la AECT, ZASNET en el exterior para la valorización de las potencialidades y los recursos propios. – Fijar la población y generar sinergias para atraer nuevos habitantes al territorio, contribuyendo a invertir las tendencias demográficas negativas a través de las distintas estrategias de cooperación del programa de la

de la conservación de los recursos naturales, que a su vez permiten, entre otros aspectos, que la población de la región acceda a beneficios económicos, además de promover acciones de gestión conjunta de las áreas protegidas incluidas dentro del territorio de la reserva.

La metodología y desarrollo de este Plan de Acción tuvo como pilar para su formulación la realidad del territorio transfronterizo en mención, así como las características de orden ambiental, social y cultural. Sin embargo, con el transcurrir de los años ha sido necesario incorporar poco a poco las necesidades que se van detectando, así como los aportes de los diferentes grupos que participan durante el proceso de implementación y seguimiento del plan en mención (UNESCO, 2012: 12).

Es necesario destacar la importancia de la participación de esta Reserva de Biosfera y su coordinación, pues ante todo fue fundamental en primer lugar establecer un equipo de trabajo permanente con el fin de asegurar continuidad en el desarrollo de las diferentes propuestas, y en segundo lugar establecer un seguimiento periódico a los proyectos, esto con miras a garantizar la adecuada ejecución y cumplimiento de los objetivos con los que cada uno de los planes fueron diseñados y propuestos.

Para este ecosistema específicamente se estableció la necesidad de entablar una continua comunicación con el fin de informar de manera permanente los diferentes puntos relacionados con el adecuado desarrollo del plan.

Por otro lado, se creó una Comisión Mixta¹⁰⁷ que en primer lugar contribuyó a la realización de los estudios relativos a los planes de ordenación de los recursos

AECT-ZASNET. Los miembros de ZASNET, son: España, Ayuntamiento de Zamora, Diputación de Zamora y Diputación de Salamanca; Portugal, Associação de Municípios da Terra Fria do Nordeste Transmontano, Associação de Municípios da Terra Quente Transmontana y Câmara Municipal de Bragança. Para más información consultar [<http://www.zasnet-aect.eu/>].

107 La Comisión Mixta está conformada por el equipo de trabajo permanente y por representantes de los organismos responsable de la Red Natura 2000 en Portugal, y en España por la Dirección General del Medio Natural de la Junta de Castilla y León, así como por el Consorcio luso-español responsable de que se cumplieran diferentes objetivos como la realización de las actuaciones previstas de acuerdo con la normativa de la Red Natura y de las Directivas Hábitats y Aves, el intercambio permanente de la documentación e informes exigidos por el Programa MaB y la contribución a la preparación de la candidatura a la Reserva de la Biosfera con criterios de sostenibilidad (UNESCO, 2012: 16).

naturales y la señalización de las diferentes pautas que contribuyeran y conllevaran un desarrollo sostenible conjunto para el futuro de los espacios transfronterizos (UNESCO, 2012: 14).

El tema del proceso participativo ha sido de especial importancia en esta iniciativa de trabajo conjunto, debido a lo cual se contempló la participación a través de la comisión mixta de entidades de carácter público y privado, así como de las diferentes personas que estuviesen interesadas en vincularse al proyecto y que pudieran de una u otra forma contribuir en las diferentes etapas de construcción y ejecución de este plan.

Este ecosistema es considerado la mayor Reserva Transfronteriza de Europa, con aproximadamente 1.132.000 hectáreas y conformada por cuatro grandes parques naturales (Sanabria, Arribes del Duero, Montesinho y Douro Internacional), y desde su creación en 2015 ha forjado una especial sinergia de las instituciones de ambos lados de la frontera perfilando las necesidades del desarrollo sostenible de la región (“La Reserva de Biosfera Transfronteriza se relanza con fondos europeos”, 2018). Las actividades turísticas se han incrementado en razón de la conservación de los recursos naturales que se encuentran en esta área y ha sido sin duda alguna un ejemplo ideal de preservación, desarrollo y participación ciudadana.

3. Otros ejemplos: proyectos, iniciativas y códigos de conducta para el manejo articulado de ecosistemas transfronterizos

Entre las otras estrategias de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos identificadas para este trabajo y diferentes a las mencionadas, destacan varios instrumentos, entre los que se analizarán con mayor detalle el Proyecto Iniciativa Chaco Trinacional y el Código de Conducta para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos de la cuenca del río Volta, toda vez que a pesar de no ser jurídicamente vinculantes, son claves para el manejo articulado y la gestión de estos lugares que demandan acciones consensuadas.

A. El Proyecto Iniciativa Chaco Trinacional

El Chaco Trinacional sudamericano comprende un área natural ubicada en Paraguay, Argentina y Bolivia, que se caracteriza por los particulares ambientes que la conforman, entre ellos selvas ribereñas, bosques secos, sabanas, pastizales, matorrales desérticos y esteros. Debido a la problemática y fragilidad ecológica en razón de las acciones antrópicas causantes de que gran parte la región haya perdido su diversidad original y se transformara en extensos arbustos y pastizales de pocas especies dominantes (STAHRINGER, 2006: 2), se han emprendido diferentes esfuerzos en busca de la sostenibilidad del ecosistema, impulsados principalmente por diferentes ONG de los tres países que lo conforman.

Esta iniciativa no gubernamental pretende que se realicen y desarrollen diferentes mecanismos de coordinación que permitan articular iniciativas e intereses regionales capaces de conformar sinergias sociales y técnicas en busca del desarrollo sustentable del Chaco Trinacional, mediante la conformación de un Comité de Correspondencia constituido por cinco miembros de cada país que ejercen una representación institucional y personal, según su compromiso respecto a la región y su porvenir.

La misión de este Comité es: “[...] sostener un proceso trinacional que promueva espacios de reflexión, participación, facilitación y ejecución de acciones concretas coordinadas que, en el marco de sus valores y principios, impulsen la búsqueda del desarrollo sostenible del Gran Chaco Sudamericano” (PNUD, 2003) y las líneas principales de acción están dadas por la promoción y capacitación de líderes de la sociedad civil, la identificación de proyectos enmarcados en la óptica de la sostenibilidad, la facilitación de contactos entre la cooperación internacional y las organizaciones de base para el fomento a acciones enmarcadas en el desarrollo sostenible y por el impulso a la creación de espacios de gestión de proyectos locales.

Para culminar, es fundamental señalar que la implementación de estas estrategias e iniciativas en las que no existen políticas nacionales ni trinacionales que permitan llevar a otro nivel los esfuerzos encaminados a fortalecer un ecosistema con alta fragilidad, requieren un grado de compromiso y voluntad de los gobiernos y las comunidades con el fin de trabajar articuladamente por este fin.

B. El Código de Conducta para la gestión sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos de la cuenca del río Volta

La Cuenca del Volta es compartida por seis Estados del África Occidental, y el 85% de ella se ubica en dos países: Burkina Faso y Ghana. Teniendo en cuenta la importancia de sus recursos naturales ambos países decidieron desarrollar una serie de acuerdos de cooperación para su gestión conjunta.

El Código de Conducta es considerado un instrumento que busca contribuir al adecuado uso de las aguas compartidas de la Cuenca del Volta, y fue elaborado teniendo en cuenta la importancia de articular acciones entre los diferentes países para este fin. Fue firmado por el Ministro de Agricultura, Pesca y Recursos Hídricos de Burkina Faso y por el Ministro de Recurso Hídrico, Obras Públicas y Vivienda de Ghana en el año 2006. En ese instrumento se definen aspectos de carácter no obligatorio, así como diferentes reglas de procedimiento que deben ser tenidas en cuenta por ambos países en los diferentes procesos de toma de decisiones relacionadas con la gestión conjunta de la aguas compartidas; el principal objetivo de este instrumento es contribuir a fomentar la gestión integrada, sostenible y equitativa de los recursos hídricos compartidos sobre la base de una metodología participativa en la que se involucrarán diferentes actores como las comunidades locales.

Este instrumento sirvió como herramienta de apoyo para el desarrollo adecuado de un marco jurídico sólido, después materializado en la Convención de la Cuenca del Río Volta firmada por Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Ghana, Malí y Togo en Ouagadougou, el 19 de enero de 2007, y a su vez para fortalecer la plataforma institucional que tiene dentro de sus prioridades la ejecución de distintas actividades entre las que se puede mencionar el intercambio de información.

Ambos instrumentos (el Código de conducta y la Convención de la Cuenca del Río Volta) han contribuido a la buena gobernanza de las aguas compartidas de esta cuenca; el código de conducta sirve como herramienta de apoyo para el desarrollo de un marco jurídico sólido y el fortalecimiento de la plataforma institucional para distintas actividades, como el intercambio de información técnica, mientras que el segundo constituye el instrumento característico del derecho internacional que establece facultades y obligaciones específicas para los Estados parte.

Asimismo, ambos instrumentos incorporan los principios del Derecho internacional de aguas¹⁰⁸, como su utilización equitativa y el deber de no causar daño a otros Estados, y reconocen los principios de cooperación, prevención y precaución, protección de los ecosistemas y el intercambio de información. Adicionalmente, el código de conducta se refiere a los principios de desarrollo sostenible, de distribución de beneficios y del contaminador-pagador. Finalmente, ambos contienen normas que prevén las relaciones de actividades operacionales en diferentes etapas. El documento contenido en el código de conducta se puede considerar más operativo que la convención pues proporciona lineamientos generales y define acciones destinadas a promover el desarrollo sostenible mediante la gestión del agua; por su parte la convención, al establecer la autoridad de la cuenca y otorgarle ciertas y determinadas competencias, define el marco de cooperación entre los Estados y, por tanto, conforma la base institucional para una gobernanza de toda la cuenca (UICN, 2009: 58).

108 Entre el cúmulo de principios que recoge la Convención de Nueva York de 1997, “Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación”, se pueden mencionar los siguientes: – La utilización y participación equitativa y razonable (art. 5.º). – La obligación de no causar daños sensibles (art. 7.º). – La obligación general de cooperar (art. 8.º). Igualmente, vale la pena señalar que la UICN hace una lista propia, fundamentada en los principios que rigen el derecho internacional de las aguas. Ahora bien, estos principios se plasman de la siguiente manera: a. *Cooperación*, entendida como el deber de cooperar deriva de la idea de unicidad de la cuenca hidrográfica y de la comunidad de intereses entre los Estados parte de una cuenca compartida. Solamente mediante la cooperación entre las partes se puede lograr un desarrollo sostenible de dicha cuenca y mantener su integridad; b. *Gestión integrada*: este principio se manifiesta de dos maneras, por una parte se refiere a la integración en la gestión de las diferentes fases del agua, y por otra se vincula con la incorporación de otros recursos naturales, en virtud de lo cual los Estados deben hacer esfuerzos por integrar de forma adecuada la gestión de las aguas con la gestión de otros recursos naturales. c. *Sostenibilidad*: este principio lleva implícito el de gestión integrada. Busca garantizar el uso adecuado y sostenible del recurso. d. *Prevención de daño*: cada Estado parte de la cuenca compartida tiene derecho a aprovechar la parte que se encuentra bajo su jurisdicción siempre y cuando no afecte de forma significativa el derecho de los otros Estados parte, y e. *Participación*: este principio tiene dos aspectos fundamentales, en primer lugar hace referencia a la participación equitativa de los Estados parte, y por otra a la participación pública de los individuos (UICN, 2009: 27).

III. ALGUNAS EXPERIENCIAS DE MANEJO DE ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS ENTRE COLOMBIA Y SUS PAÍSES FRONTERIZOS

1. Consideraciones sobre las zonas de frontera de Colombia

Colombia tiene fronteras con trece países¹⁰⁹, condición que resulta fundamental a la hora de hacer referencia a la importancia de articular acciones con los países vecinos que conlleven la protección y conservación conjunta de los ecosistemas estratégicos ubicados en las zonas fronterizas colombianas que se extienden a lo largo de aproximadamente 6.342 kilómetros de líneas limítrofes terrestres, en los que se encuentran los sistemas naturales de selva húmeda tropical, que unen a Colombia a través de la Amazonía con Venezuela, Brasil, Perú y Ecuador, el Chocó Biogeográfico con Panamá y Ecuador, y los ecosistemas de Sabana de la Orinoquía y las cordilleras andinas con Ecuador y Venezuela (RAMÍREZ, 2010: 129).

En relación con las zonas de frontera marítima Colombia colinda con siete países con los que tiene tratados tanto en el Mar Caribe como en el Océano Pacífico. El Caribe colombiano posee una longitud de línea de costa de 1.932 km, una zona costera emergida de 7.673 km² y una superficie de aguas jurisdiccionales de 532.154 km². La costa Caribe insular oceánica está conformada por el Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y sus islotes y cayos asociados; con una extensión de línea de costa de 60 km aproximadamente y un área terrestre de 49 km² (MADS, s.f).

Por su parte, el Pacífico colombiano, localizado en la región occidental, comprende una línea de costa de 1.544 km de longitud, una porción emergida de la zona costera e insular de 8.455 km² y una superficie de aguas jurisdiccionales de 359.948 km² correspondiente al 18% del territorio nacional. La costa del Pacífico insular está conformada por la isla de Gorgona, en el margen continental, y la isla Malpelo en el sector oceánico, con una longitud total de línea de costa de 25 y 4 km respectivamente (MADS, s.f).

109 Los 12 países con los que limita Colombia son los siguientes: a) fronteras terrestres con Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, y b) fronteras marítimas en el Mar Caribe con Costa Rica, Nicaragua, Haití, Honduras, Jamaica, República Dominicana y Panamá, y en el Océano Pacífico con Costa Rica, Ecuador y Panamá.

A continuación se presentan en una tabla las diferentes estrategias y tratados suscritos para el manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos entre Colombia y sus países vecinos. De la misma forma que en el acápite anterior se escogieron algunos ejemplos para profundizar más adelante.

Tabla 4

Casos de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos en Colombia

Nombre del ecosistema	Ubicación	Instrumento de manejo	Descripción
Cuenca Amazónica	Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Suriname y Venezuela.	Tratado de Cooperación para el Desarrollo de la Cuenca Amazónica.	Esta iniciativa nació con el propósito de conjugar los esfuerzos de los diferentes países para promover el desarrollo armónico de la Amazonía, que permita una distribución equitativa de los beneficios de dicho desarrollo entre las partes con el propósito de elevar el nivel de vida de los pueblos y lograr la plena incorporación de los territorios amazónicos a las respectivas economías nacionales (Decreto ley 22660, 1978: 2).
Corredor de áreas protegidas de la cuenca del río Putumayo	Colombia, Ecuador, Perú	Programa Trinacional de Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Áreas Protegidas pnn La Pata-rpf Cuyabeno y PN Güeppi Sekime.	Este programa fue creado con el objetivo de generar un modelo de gestión regional coordinada para la conservación, el desarrollo sostenible y la incidencia en políticas ambientales, públicas y sectoriales, mediante el desarrollo de herramientas y mecanismos operativos técnicos y financieros.
Escudo Guayanés	Brasil, Colombia, Guyana, Suriname y Guyana Francesa.	Iniciativa del Escudo Guayanés.	Esta propuesta surgió en el momento en que un grupo de empresas madereras y compañías mineras amenazaban tanto la biodiversidad como los recursos naturales del Escudo Guayanés, lo que tendría efectos directos en las comunidades locales que de una u otra forma dependen de los bosques y los servicios ecosistémicos que estos prestan a la humanidad.

(Continúa)

Nombre del ecosistema	Ubicación	Instrumento de manejo	Descripción
Cuencas Transfronterizas Carchi-Guaitara y Mira- Mataje	Colombia, Ecuador*	Plan Binacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico de las cuencas Transfronterizas Carchi-Guaitara y Mira- Mataje.	El Plan binacional de gestión integral del recurso hídrico de las cuencas transfronterizas Carchi-Guaitara, Mira y Mataje se desarrolló en el marco del Comité Técnico Binacional de Asuntos Ambientales, a través del grupo de trabajo binacional de cuencas hidrográficas conformado por profesionales de las instituciones de Colombia y Ecuador encargadas del manejo del agua; para el caso de Ecuador: la Secretaria Nacional del Agua (SENAGUA) y el Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (INAMH); para el caso de Colombia el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), la Corporación Autónoma Regional de Nariño Corponariño, la Gobernación de Nariño y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MINAMBIENTE) encargado de la implementación de la Política nacional de gestión integral del recurso hídrico. (República de Colombia, República de Ecuador, 2017).
Lagos de Tarapoto, el Lago Caballo Cocha, el río Atacurí y el lago Marasha	Colombia-Perú.	Proyecto de Gestión binacional de Humedales.	El Proyecto de gestión binacional de humedales con fines de seguridad alimentaria y conservación, llevado a cabo entre las provincias de Mariscal Ramón Castilla y Caballo Cocha (Perú) y el municipio de Puerto Nariño (Colombia) giró en torno a los cuatro cuerpos hídricos más importantes en la generación de ingresos domésticos y monetarios de la zona y estuvo encaminado al desarrollo e implementación de estrategias locales y binacionales de manejo del recurso pesquero con el objetivo de garantizar su conservación y aprovechamiento sostenible (GUZMÁN MENDOZA y TREJOS ROSERO, 2017: 40).

* Recientemente estos dos países están realizando un estudio que tiene como objetivo “promover la gestión integrada de recursos hídricos en las cuencas Mira-Mataje y Carchi-Guaitara por medio del fortalecimiento de capacidades institucionales y de gestión en los niveles regional, local y comunitario para lograr beneficios ambientales, sociales y económicos”. Este proyecto tiene cuatro componentes: i) preparar el análisis diagnóstico transfronterizo, un documento técnico que identifica y prioriza los problemas transzonales y sus causas raíz; ii) preparar programas de acción estratégica, es decir, un documento de gestión acordado entre los países, en el que se establecen los problemas comunes a abordar y las medidas a implementar, y iii) fortalecer las capacidades para avanzar en la gestión integrada conjunta de los recursos hídricos e implementar intervenciones piloto innovadoras, como una inversión importante para el territorio (MADS, 2018).

Fuente: elaboración propia.

En su mayoría los casos expuestos se ubican en la región amazónica o son experiencias de manejo conjunto entre los países miembros de la Comunidad Andina (CAN) es decir Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Sin embargo como señalan GUZMÁN y TREJOS (2017: 41): “[...] aunque se han adelantado numerosas y variopintas iniciativas para dinamizar estas zonas, el centralismo reinante en los países de la CAN aún persiste, así como la ausencia de políticas públicas de desarrollo e integración fronteriza”, lo anterior amparado en que las fronteras andinas siguen careciendo de infraestructuras económicas y de rutas que las conecten con los centros dinámicos de producción, así como siguen estando sumidas en la pobreza por la falta de institucionalidad.

Entre los diferentes casos mencionados vale la pena resaltar que en la región amazónica es en la que más estrategias de trabajo conjunto y articulado se desarrollan, toda vez que las comunidades enfrentan gran cantidad de desafíos para mantener y lograr un equilibrio en el desarrollo social, económico, ambiental y sostenible de la región, en la que, más allá de las fronteras, los bosques y las aguas amazónicas, se interconectan varios ecosistemas que albergan a pueblos indígenas, comunidades tradiciones y una gran diversidad de especies silvestres que proveen servicios ecosistémicos fundamentales, entre otros, la regulación del agua y el control del clima planetario.

A continuación, como ya se indicó, se hará referencia a algunos de estos ejemplos.

2. Iniciativas establecidas por la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica en la Región Amazónica

Para afrontar los retos mencionados, los países de la Región Amazónica unieron fuerzas y establecieron la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)¹¹⁰ con el fin de contribuir al desarrollo sostenible de la región. Debido a

110 Para mayor información respecto de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) consultar [<http://www.otca-oficial.info/about/instances>], donde se pueden encontrar los diferentes reglamentos de las distintas instancias, así como las actas de las reuniones de ministros.

ello es importante hacer énfasis en diferentes experiencias y proyectos realizados en el marco de la OTCA, entre los cuales vale la pena referirse al Programa Trinacional La Paya, Cuyabeno y Güeppí en Colombia, Ecuador y Perú, así como experiencias gestionadas en esta región como la Iniciativa del Escudo Guayanés, en donde se incluyen territorios de Guayana y Suriname, y zonas específicas de Colombia y Brasil.

A. Programa Trinacional de Conservación y Desarrollo Sostenible del Corredor de Áreas Protegidas PNN La Paya-RPF Cuyabeno y PN Güeppí Sekime: una experiencia regional de conservación en zonas de frontera

El programa trinacional se desarrolla en un territorio fronterizo ubicado en el borde oriental de la cuenca amazónica, en aproximadamente un área mayor a 4 millones de hectáreas¹¹¹. Su objetivo principal es establecer un modelo de gestión regional coordinada para la conservación y el desarrollo sostenible en el ámbito de una gestión del programa que permitirá impactar en las políticas ambientales, públicas y sectoriales del ámbito nacional y regional mediante el desarrollo de herramientas y mecanismos de carácter operativo, técnico y financiero¹¹².

111 El corredor trinacional tiene un área aproximada de 40.817,25 km², localizada en el área de frontera entre Colombia, Ecuador y Perú. En este lugar existe gran número de ecosistemas altamente biodiversos ubicados en el refugio pleistocénico del Napo-Putumayo, caracterizado por su vegetación de Bosque muy húmedo Tropical (BmhT), con árboles de gran altura y bien desarrollados, así como una combinación de bosque bajo con sotobosque denso, bosques inundables y bosques altos con poca presencia de palmas. En esta área se ubican territorios ancestrales indígenas de los pueblos airo pai (siona y secoya), cofan, coreguaje, kichwa, murui, shuar, nasa y muinane representados en 131 comunidades. Asimismo hay pobladores ribereños y recientes migrantes indígenas y mestizos provenientes de las regiones andinas y del piedemonte de los tres países.

112 De acuerdo con WWF, el programa trinacional ha permitido aumentar la capacidad de control y vigilancia en la zona, ha fortalecido en distintos niveles a los actores e instituciones presentes en la región y, gracias al decidido apoyo de cooperantes como la Unión Europea, WWF, CAN, OTCA y GIZ, ha sido considerado un programa exitoso (WWF, 2017).

Este Programa surgió de la voluntad de los representantes de los sistemas de áreas protegidas de Colombia, Ecuador y Perú, expuesta durante la realización del Primer Taller Internacional de la Subred de Información de Áreas Naturales Protegidas Amazónicas en 2005, con el fin de articular esfuerzos para la conservación transfronteriza de estos ecosistemas estratégicos. Durante 2007 y 2008 se desarrollaron diferentes tipos de eventos y encuentros que permitieron consolidar la iniciativa y delinear acciones prioritarias, conllevando así que en el 2009 se iniciara la operación del Programa Trinacional entre Colombia, Perú y Ecuador (OTCA, 2017: 13).

Con el fin de otorgarle un carácter oficial al programa, legitimar la iniciativa y presentar una visión compartida de las autoridades de sistemas de áreas protegidas en torno al proceso, se firmó un memorando de entendimiento, es decir, un instrumento que establece los lineamientos del programa, sus principios, objeto, ámbito y líneas de gestión, estructura y mecanismos de coordinación, el cual fue suscrito en Bogotá el 13 de julio de 2011 y firmado por los ministros del Ambiente de Colombia, Ecuador y Perú (USMA, ORTEGA, VALENZUELA, DEZA y RIVAS, 2016: 53).

Para la operación del programa los directores de los sistemas nacionales de áreas protegidas establecieron el Reglamento del Comité Técnico que define, entre otras cosas, las funciones y responsabilidades de cada uno de los miembros, así como las instancias de gestión para la efectiva coordinación. Las principales instancias son las siguientes:

- El Comité Coordinador, constituido por las tres autoridades encargadas de la administración de los Sistemas Nacionales de Áreas Protegidas participantes y de un representante de las cancillerías de cada país;
- El Comité Técnico constituido por los tres jefes de las áreas protegidas y un funcionario del nivel nacional/regional de cada una de las autoridades nacionales;
- La Secretaría Técnica como órgano de facilitación y coordinación permanente del Programa Trinacional, que se alterna cada dos años entre las autoridades ambientales de los tres países.

Asimismo, la gestión de las áreas protegidas y de sus zonas de influencia se realiza a través de cuatro líneas de gestión que se desarrollan dentro del marco normativo de cada uno de los países y se adecuan de acuerdo con las necesidades del programa:

- Gestión de las áreas protegidas y sus zonas de influencia: control y vigilancia; investigación y monitoreo; promoción del ecoturismo y bienes y servicios ambientales; zonificación y reglamentación de usos de las áreas protegidas; capacitación y fortalecimiento de equipos locales y nacionales;
- Participación social: coordinación con la población local para el uso y manejo sostenible de los recursos naturales; fortalecimiento organizativo y de capacidades locales; apoyo a la protección del patrimonio cultural, material e inmaterial de los pueblos indígenas;
- Fortalecimiento del corredor de conservación: articulación entre instrumentos de ordenamiento y planificación; promoción del ordenamiento ambiental del corredor; promoción de instancias y mecanismos de concertación interinstitucional e intersectorial;
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales: cooperación horizontal, posicionamiento, replicabilidad y articulación con procesos e instituciones regionales.

De acuerdo con el análisis realizado por la OTCA, este programa ha logrado importantes resultados en la conservación del bioma amazónico, así como en el fortalecimiento de la institucionalidad y de la gobernanza local. Entre los aspectos a resaltar destacan: la creación de nuevas áreas protegidas, la generación de insumos técnicos para nuevas áreas de conservación (p. ej., el reconocimiento del Complejo Lagunar de Lagartococha en la frontera entre Perú y Ecuador, como nuevo sitio Ramsar), el mejoramiento de hábitat de especies, el fortalecimiento institucional y el fortalecimiento comunitario local, entre otros aspectos.

Por otro lado, es importante mencionar los factores que para esta organización fueron cruciales para alcanzar el éxito y la consecución de los diferentes logros mencionados, toda vez que se convierten en aspectos relevantes para tener en cuenta al momento de plantear una estrategia adecuada de manejo conjunto de áreas naturales transfronterizas.

Entre esos puntos vale la pena indicar los siguientes: el respaldo político desde el más alto nivel en cada país con el fin de favorecer la integración transfronteriza, la construcción de escenarios legítimos de participación con el objetivo de viabilizar el ordenamiento del territorio y la conservación de la naturaleza, el manejo de recursos naturales en conjunto con la comunidad lo que posibilitó la recuperación de especies y a su vez favoreció el control de actividades ilegales

locales. Por otro lado, la generación de alternativas productivas en zonas de influencia favoreció la protección y conservación de las zonas núcleo, así como el fortalecimiento operativo y técnico de la gestión, logrando aumentar la gobernanza institucional de las entidades responsables del manejo de las áreas protegidas; igualmente se llegó a la conclusión de que propiciar el diálogo con actores locales contribuye al fortalecimiento de actividades de prevención, control y vigilancia.

Sin embargo, y con el fin de que estas estrategias y programas perduren en el tiempo y realmente puedan contribuir al objetivo para el que fueron diseñadas, es importante señalar las diferentes necesidades y desafíos hacia el futuro, los cuales favorecen igualmente que el planteamiento a futuro de este tipo de estrategia sea lo más eficaz y eficiente posible en el momento de contribuir a la protección y manejo integrado de estas áreas de especial protección, que a su vez cuentan con características y condiciones tan particulares que conllevan que sean mucho más complejas de manejar y articular.

En razón de lo anterior es fundamental que se garantice la sostenibilidad económica del programa y las diferentes actividades que pretenden ser implementadas, y avanzar en los procesos de articulación al interior de cada país con el fin de facilitar de cierto modo la cooperación entre Estados, permitiendo la armonización de la zonificación de las áreas protegidas, la generación de redes de apoyo social e institucional para la conservación no sólo del área en estudio sino también de las áreas aledañas, la formación de redes de investigadores locales con el fin de lograr así el empoderamiento de las comunidades que habitan el ecosistema, así como una articulación sectorial que conlleve la protección y conservación del territorio en general.

B. Iniciativa del Escudo Guayanés

La iniciativa del Escudo Guayanés, implementada por Brasil, Colombia, Guyana, Suriname y Guyana Francesa, tiene por finalidad promover el desarrollo sostenible de la región a través de un marco integrado de gestión eco-regional.

Esta propuesta surgió en el momento en que un grupo de empresas madereras y compañías mineras amenazaban tanto la biodiversidad como los recursos naturales del Escudo Guayanés, lo que tendría efectos directos en las comunida-

des locales que dependen de los bosques y los servicios ecosistémicos que estos prestan a la humanidad. Es necesario señalar que esta ecorregión ocupa un área de 270 millones de hectáreas y es considerada como una de las más importantes para la conservación de la biodiversidad en el mundo, pues un gran porcentaje de sus ecosistemas aún están muy bien preservados.

En razón de lo anterior el proyecto se concibió con el propósito de organizar la cooperación regional por medio de un tratado, una convención, o mediante el establecimiento de una agencia regional y un fondo para pagar los costos de oportunidad de los servicios ecosistémicos necesarios para mantener en adecuado estado estos lugares, de los que la mayoría de las comunidades locales dependen directamente de la pesca para consumo y como principal fuente de ingresos, la colecta de frutos y la agricultura de subsistencia (OTCA, 2017: 23).

La iniciativa del Escudo Guayanés, hoy conocida como Fondo del Escudo Guayanés, ha venido contribuyendo a crear las condiciones específicas para consolidar una serie de acciones que promuevan la protección de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos de esa región. A continuación se analizarán algunos de los impactos que resulta importante destacar:

– Priorización de aspectos para conservar esta ecorregión: en 2002, de la mano de Conservación Internacional Brasil y un grupo de expertos, se identificaron algunos puntos en los que se debería centrar principalmente la gestión y los proyectos a desarrollar (OTCA, 2017: 25). En 2011 se actualizó este listado, lo cual es necesario en los diferentes proyectos de carácter ambiental, toda vez que la realidad social, económica y cultural de las regiones altera las necesidades de la población.

– Declaración de nuevas áreas protegidas: se han declarado en esta ecorregión aproximadamente 89 nuevas áreas protegidas¹¹³, algunas con superficies entre 1 y

113 Entre las nuevas áreas protegidas o de ampliación existentes en esta ecorregión se pueden mencionar: el Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque (Brasil), que cubre 38.821 km², la Reserva Ecológica de Grão Pará (Brasil) con 42.458 km², el Parque Nacional de Yaigójé Apaporis (Colombia) con 10.560 km², la ampliación del Parque Nacional Natural Chiribiquete (Colombia) que pasó de 12.800 km² a 27.823 km², el Parque Amazónico de la Guayana Francesa (Parc Amazonien) con más de 20.000 km² en su área central, y cuatro nuevas áreas de conservación en Guayana que cubren un total de 14.500 km², el Área de Conservación Comunitaria

4 millones de hectáreas, con el fin de garantizar la conservación de importantes bloques de selva tropical.

– Establecimiento de corredores de conservación: la iniciativa del Escudo Guayanés consideró fundamental disponer una serie de corredores de biodiversidad como estrategia para evitar la fragmentación del paisaje, así como la pérdida de especies y hábitats. Para ejemplificar, la iniciativa más relevante corresponde al Corredor de Biodiversidad de Amapá (Brasil) y el Corredor de Conservación del Sur de Suriname.

También se han realizado estudios relacionados con servicios ecosistémicos, generación de instrumentos técnicos, generación de proyectos para reducir la deforestación y degradación forestal, y proyectos de pago por servicios ecosistémicos entre los que se cuentan la Reserva de Desarrollo Sostenible del Río Iratapuru (Brasil), la Selva de Matavén (Colombia) y el Bosque de Iwokrama (Guyana).

Para esta experiencia de manejo articulado de ecosistemas transfronterizos se han identificado varios factores que a su manera han posibilitado que sea reconocida como una estrategia exitosa de manejo conjunto de áreas estratégicas. Es importante mencionar estos aspectos toda vez que contribuirán al análisis que se hará en el próximo capítulo tendiente a identificar elementos fundamentales para la construcción, diseño y puesta en marcha de estas estrategias.

En primer lugar se resalta la coordinación multisectorial liderada por el PNUD como agencia implementadora, el apoyo técnico permanente, el trabajo articulado con los gobiernos, diseñadores y socios de las diferentes acciones propuestas en el plan. Asimismo la variedad de instrumentos técnicos, en este caso específico los relacionados con el monitoreo integrado de coberturas boscosas, los proyectos REDD+¹¹⁴, entre otros, la vinculación de organizaciones locales, y

Konashen, el Área Protegida de Montaña de Kanuku y el Área Protegida Shell Beach (OTCA, 2017: 25).

114 REDD+ es el término que indica el concepto de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo *más* la gestión sostenible de los bosques y la conservación e incremento de las reservas de carbono; es parte del proceso de negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2010: 13).

el fortalecimiento de las capacidades de orden operativo y técnico que sin duda alguna influyen en la toma de decisiones políticas.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Teniendo en cuenta que este capítulo pretendía exponer diferentes casos de gestión conjunta y articulada de ecosistemas transfronterizos considerados emblemáticos, se hizo una selección específica después de elaborar un listado de ejemplos que cumplieran con una serie de características en razón de su condición transfronteriza.

Los diferentes casos descritos y ejemplificados con mayor amplitud a lo largo del capítulo se seleccionaron al ser reconocidos por su condición de tratados vinculantes o documentos jurídicos claves para el manejo y la articulación de ecosistemas, o por ser experiencias exitosas que han permitido que ciertos ecosistemas adquieran un valor relevante en relación con su conservación, con el turismo sostenible que atraen, o sencillamente por ser considerados estratégicos tanto para la comunidad que en ellos habita, como para el mundo en general.

La descripción de cada uno de estos casos permite, por un lado, identificar diferentes estrategias que han significado una gran oportunidad para el adecuado manejo articulado de los ecosistemas transfronterizos, y por otro, identificar las acciones que no han sido tan útiles en el desarrollo y ejecución de los planes y proyectos propuestos para ese fin.

Como lo exponen PINTO, MARTIN y SALINAS (2017: 112):

[...] en muchos de esos casos, se ha dado lugar a tratados internacionales estipulando reglas comunes sobre los recursos compartidos o conformando organismos internacionales que materializan la gestión conjunta de las aguas compartidas; e incluso a través de actos de menor formalidad o meras actas oficiales de las reuniones entre las partes interesadas, lo que ha permitido el desarrollo de programas internacionales y ámbitos de concertación para coordinar las políticas nacionales. De todos estos casos, es posible apreciar las lecciones aprendidas para reencauzar conductas futuras.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como los diferentes ejemplos expuestos, en el siguiente capítulo se identifican las lecciones aprendidas que han resultado ser las más indicadas para el manejo de ecosistemas transfronterizos, sin dejar de lado que cada ecosistema tiene características propias que merecen el estudio y análisis propio con el fin de contribuir a la consecución de la mejor estrategia posible de manejo conjunto.



CAPÍTULO 4

ASPECTOS FUNDAMENTALES EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS DE GESTIÓN CONJUNTA DE ECOSISTEMAS TRANSFRONTERIZOS

I. COMENTARIOS INICIALES

Puede señalarse, como afirmación de principio, que no hay una fórmula determinada ni una lista de aspectos que sea obligatorio tener presente al momento de diseñar una estrategia de manejo conjunto y articulado de ecosistemas compartidos por dos o más Estados.

Sin embargo, en este capítulo se señalan diferentes asuntos prioritarios, que sin duda se deben tener en cuenta durante las etapas de diseño y construcción de este tipo de herramientas, las cuales terminan siendo la hoja de ruta del actuar de los países que comparten ecosistemas y que demandan la implementación de acciones planificadas y articuladas, que a su vez deben tener objetivos concretos que conduzcan al adecuado desarrollo sostenible de estos espacios estratégicos que proveen innumerables servicios ecosistémicos a la humanidad.

Con estos antecedentes, y después de haber analizado una serie de casos emblemáticos de manejo conjunto entre dos o más Estados que comparten este tipo de ecosistemas, el objetivo de este capítulo es identificar una serie de aspectos imprescindibles que deberían ser tenidos en cuenta en el diseño e implementación de las estrategias, haciendo de esa manera que sean lo más eficientes posible y que cumplan con el objetivo por el cual se agrupan una serie de países para aunar esfuerzos y promover el desarrollo respetando patrones de protección y promoviendo el uso sostenible de los recursos naturales de esos lugares.

Así las cosas, este capítulo se divide en dos partes. En la primera se analizan algunos temas relevantes, entre los que se puede mencionar la importancia de co-

nocer las características del ecosistema que se pretende gestionar conjuntamente por los países en los que se encuentra ubicado, entre ellas los servicios ecosistémicos que presta, las especies y biodiversidad que alberga, así como las particularidades sociales, económicas y culturales.

La segunda parte estudia los aspectos de forma identificados en las experiencias analizadas en el anterior capítulo, es decir las estrategias más utilizadas para este fin, la importancia de la cooperación internacional, considerada indispensable en estos casos, la necesidad de cimentar la relación fronteriza en una serie de principios del derecho ambiental¹¹⁵, la obligatoriedad de evaluar el impacto ambiental transfronterizo en caso de que se pretendan realizar actividades en alguna de las partes que pudiese llegar a generar algún tipo de afectación al país o países vecinos y, por último, el establecimiento de una serie de parámetros en caso de tener que resolver algún conflicto que se presente entre las partes.

Como se indicó atrás, no hay un único procedimiento para la gestión de ecosistemas transfronterizos, pero sí es importante que se garantice la inclusión de unas características mínimas en el diseño de la estrategia conjunta. A continuación se presentan algunas que se priorizaron para analizar en este estudio.

II. TEMAS RELEVANTES QUE RESULTA IMPORTANTE TENER EN CONSIDERACIÓN

En esta primera parte se consideran diferentes temas que, de acuerdo con lo expuesto en los ejemplos anteriores, son fundamentales al momento de construir

115 De acuerdo con GUILLERMO CANO (1978: 58), el Derecho Ambiental por razón del ámbito físico o geográfico de aplicación versa sobre principios y normas jurídicas que permiten clasificar su contenido en Derecho ambiental internacional y Derecho ambiental nacional. En este sentido el Derecho internacional, de acuerdo con el autor trata de i) Los recursos compartidos entre dos o más países (cuencas hídricas internacionales, yacimientos de petróleo y gas internacionales, fauna migratoria entre países, bosques migratorios, etc.), ii). Los recursos existentes más allá de las jurisdicciones nacionales (alta mar, su fondo y subsuelo y sus contenidos en recursos biológicos y minerales; atmósfera y espacio aéreo más allá de las jurisdicciones nacionales), y iii). Los efectos internacionales del uso de recursos naturales puramente nacionales.

una estrategia de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos. Para ello se debe tener presente que cuando se estudian los ecosistemas es necesario analizar una gran variedad de aspectos relacionados entre sí, pues es el sistema en su conjunto, así como la interacción entre sus componentes lo que contribuye y conlleva que cada ecosistema sea único, y su protección y conservación dependa de los diferentes planes y proyectos que se diseñan y ejecutan en razón de sus particularidades y necesidades.

A continuación se mencionan algunos aspectos seleccionados como prioritarios para este estudio:

1. Amplio conocimiento de las características ambientales y ecosistémicas del lugar

Uno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta al momento de realizar el diseño de una estrategia de gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos es el análisis actualizado, elaborado con el mayor apoyo posible en las fuentes de información y estudios técnicos que existan acerca de las características ecológicas y ambientales que reúna el lugar escogido.

Como es evidente, cada ecosistema concentra una serie de particularidades ecosistémicas que se deben traducir en estrategias diferenciadas de manejo y a su vez demandantes de diseño de planes y proyectos particulares para la conservación y desarrollo sostenible de los lugares estudiados. Lo anterior implica que es fundamental conocer y estudiar en profundidad los detalles del ecosistema transfronterizo que se pretende gestionar conjuntamente, toda vez que de esos aspectos depende la estrategia que se diseñe, así como cada uno de los proyectos y planes que se decida implementar.

Este acápite no pretende enumerar ni explicar la importancia de cada ecosistema, y mucho menos sus principales características, ni las razones por las que deben de ser protegidos o conservados, sino que el objetivo es exponer algunos conceptos que deben ser tenidos en cuenta al momento de precisar la necesidad de articular acciones entre diferentes Estados para la conservación de un ecosistema, lo que no sólo depende de la implementación de una política establecida y diseñada por un país en razón de sus necesidades y pretensiones económicas

y sociales, sino que está sujeta a la concertación de actividades y visiones compartidas respecto del futuro conservacionista, el tipo de desarrollo, así como las actividades económicas que se pretendan realizar en ese lugar en el corto, mediano y largo plazo.

Entonces, es en ese escenario en el que precisamente juega un papel particular el concepto de servicios ecosistémicos, toda vez que resulta fundamental conocer los beneficios que la naturaleza y los recursos naturales presentes en cada ecosistema aportan a la sociedad. Estos servicios son definidos por diferentes autores como el aporte de los ecosistemas al bienestar humano: para DE GROOT et al. (2002: 393) son la contribución directa e indirecta de los ecosistemas al bienestar humano, por su parte, la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (2005) los define como los beneficios que la gente obtiene de los ecosistemas.

Asimismo, se han clasificado de diferente manera de acuerdo con su función o el servicio específico que prestan. Entre las tipologías de servicios que se han catalogado a nivel general se pueden mencionar:

- Los de abastecimiento, entendidos como los beneficios materiales que las personas obtienen de los ecosistemas, por ejemplo, el suministro de alimentos, agua, fibras, maderas y combustibles;

- Los de regulación, es decir, los que se obtienen de procesos ecosistémicos, por ejemplo, la regulación de la calidad del aire y la fertilidad de los suelos, el control de las inundaciones, las enfermedades y la polinización de los cultivos;

- Los servicios de apoyo necesarios para la producción de todos los demás servicios ecosistémicos, entre los que se pueden mencionar los espacios ofrecidos por las plantas y los animales, con el fin de favorecer y permitir la diversidad de especies y el mantenimiento de la diversidad genética;

- Por último, los servicios culturales, reconocidos como los inmateriales que las personas de una u otra forma obtienen de los ecosistemas, entre los que se cuentan las manifestaciones estéticas, las obras de ingeniería, la identidad cultural y el bienestar espiritual (CARO-CARO y TORRES-MORA, 2015: 241).

La información que se tenga de la variedad y cantidad de servicios ecosistémicos provistos por los diferentes recursos naturales resulta fundamental pues debe ser incorporada en contextos de toma de decisiones, así como en la priorización de los proyectos y programas diseñados e implementados conjuntamente para su conservación y protección. Así, la literatura y las experiencias en relación con

este tema¹¹⁶ han planteado el marco de posibles caminos y niveles de impacto en tres dimensiones que resulta fundamental abordar para que la incorporación de los servicios ecosistémicos sea un éxito en la toma de decisiones: técnica, social y política (WWF, 2014: 26).

En la dimensión técnica la información, los datos disponibles y la capacidad técnica son necesarios para conocer el estado y la distribución de los servicios ecosistémicos, la dimensión social en la que los ámbitos de participación plena y efectiva son inevitables para lograr cambios comunitarios importantes, y la política con base en la cual se desarrollan habilidades específicas para preservar y aumentar la provisión de servicios ecosistémicos, así como el bienestar humano (WWF, 2014: 15). El análisis de cada una de estas dimensiones es prioritario toda vez que la situación de cada país es única, y al momento de pretender desarrollar estrategias conjuntas y políticas de conservación y manejo de los recursos naturales éstas deben necesariamente ser conciliadas entre ambos Estados (WWF, 2014: 27).

Como se ha indicado, y se pudo evidenciar en las experiencias descritas en el capítulo anterior, cada una de las iniciativas de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos se basa principalmente en la necesidad de proteger un lugar estratégico, que reúne una serie de recursos naturales de gran valor y que, por consiguiente, aporta una variedad de beneficios a quienes habitan, visitan o dependen de su adecuado estado de conservación y protección, pero en el caso específico de

116 En la literatura se puede mencionar el documento “Biodiversidad y servicios ecosistémicos en la planificación y gestión ambiental” (MADS, 2017: 4) en el que estos servicios: “Son todas aquellas contribuciones directas e indirectas que hacen los ecosistemas al bienestar humano, esto se ve representado en elementos o funciones derivadas de los ecosistemas que son percibidas, capitalizadas y disfrutadas por el ser humano como beneficios que incrementan su calidad de vida. La estrecha relación que la biodiversidad tiene entre su estructura, composición y función y los sistemas sociales, se da a través de procesos ecológicos que son percibidos como beneficios que generan bienestar y permiten el desarrollo de los sistemas culturales humanos en sus dimensiones sociales, económicas, políticas, tecnológicas, simbólicas y religiosas”; Parques Nacionales de Colombia (Parques Nacionales Naturales, s.f.) define los beneficios ecosistémicos como: “[...] todos los beneficios que la naturaleza aporta a la humanidad, de forma directa e indirecta que se obtienen como resultado del buen funcionamiento de los ecosistemas y que contribuyen al desarrollo de las dimensiones política, social, económica, cultural, tecnológica y religiosa”.

estos ecosistemas, dada su condición transfronteriza, su uso, disfrute o conservación debe ser acordado entre los Estados parte, como se estableció por ejemplo en la iniciativa del Escudo Guayanés, la importancia de crear y construir una serie de corredores de biodiversidad con el fin de evitar la fragmentación del paisaje y la pérdida de especies y hábitats.

Otro concepto que resulta importante considerar en relación con el amplio conocimiento que se debe tener de los aspectos ambientales y ecológicos para el establecimiento estrategias de gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos es el de la valoración económica ambiental del ecosistema¹¹⁷.

En ese sentido, la problemática radica principalmente en que cuando los productos y servicios de la naturaleza han estado a disposición de forma gratuita no se les suele asignar un precio, lo que conlleva que el valor mismo del ecosistema pase muchas veces desapercibido o no sea reconocido, lo que normalmente propicia su descuido y sobreexplotación. La propuesta de la valoración económica ambiental conduce a incorporar el medio ambiente al cálculo económico asignándole no sólo el valor que en realidad tiene sino un precio monetario a los productos y servicios que este ofrece continuamente (GRANATO, ODDONE y CARBALLO, 2009).

Por ejemplo, en la valoración económica de humedales que realiza Ramsar (1997: 11) como guía para decisores y planificadores, se señala la importancia de esta teoría que pretende asignar valores cuantitativos a los bienes y servicios proporcionados por los recursos naturales, independientemente de si existen o no precios de mercado que ayuden a hacerlo; en otras palabras, es la traducción de la importancia de los servicios naturales que proporciona la naturaleza en términos económicos, y para este caso específico los servicios que prestan los humedales a la humanidad.

117 La ausencia de valoración ambiental y consideración económica de los servicios ambientales es una de las razones que la economía ambiental ha considerado como uno de los principales problemas del deterioro ambiental y de la calidad del ambiente. Así las cosas, la función que estos servicios cumplen para la sociedad no han sido reconocidos durante la historia dentro del mercado, por lo que no tienen valor de uso directo, y por tanto no se les dio precio de mercado, lo que condujo a su subvaloración y uso irracional sin finalidad de mantenimiento y conservación (VILLA ORREGO, 2013: 35).

Un recurso natural en óptimas condiciones le proporciona a la humanidad una serie de bienes y servicios sin costo alguno, y la manera de expresar el valor de dichos servicios es la disposición que se tendría para pagar por ellos, independientemente de si realmente se paga o no. Así las cosas, por más que sea clara la importancia y necesidad de tener conservados y en un adecuado estado los recursos naturales, esto no resulta suficiente para garantizar su uso racional por la humanidad.

Como se pudo identificar, no siempre es clara la variedad de bienes y servicios que proporcionan los recursos naturales, así como la importancia y valor que puede suministrar su preservación mediante la toma de decisiones acertadas para ese fin (Ramsar, 1997: 13). La adecuada valoración económica de los servicios que provee un ecosistema transfronterizo, y los beneficios presentes y futuros que puede garantizar su protección, debe contribuir a que las estrategias y planes de manejo conjunto que los Estados decidan implementar prioricen de una manera acertada su conservación y desarrollo sostenible.

Los servicios ecosistémicos que provee la protección de los recursos naturales, así como la valoración económica y los beneficios que trae consigo su preservación, son aspectos prioritarios que se deben tener en cuenta fundamentalmente para la construcción de estrategias de manejo conjunto de ecosistemas. Lo anterior se basa en la calidad de la información científica que provean los institutos de investigación¹¹⁸, las universidades, así como expertos en el tema que compone la línea base para la construcción de políticas ambientales que contribuyan con la adecuada administración y manejo de los lugares compartidos por dos o más Estados.

Como se identificó en el capítulo anterior, toda planificación del manejo articulado de un ecosistema se desprende de la necesidad e importancia que se entrelaza alrededor de una serie de características ambientales que se deben conservar, pero que necesitan del impulso de proyectos de desarrollo que proporcionen a la

118 El Sistema Nacional Ambiental de Colombia cuenta con cinco institutos adscritos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entre ellos: el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM); el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander von Humboldt”; el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI); el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico “John von Neumann” (IIAP); el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andrés” (INVEMAR).

comunidad la posibilidad de ejecutar una serie de actividades económicas que sea posible realizar en armonía con el ambiente.

2. Importancia de los aspectos sociales y económicos

Como se ha señalado a lo largo de este estudio, el manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos es un proceso que nace de la voluntad política de los Estados como dinamizadores de su propio desarrollo. Son estos mismos los llamados a formular la agenda ideal que conduzca al cumplimiento de los diferentes propósitos por los que se resuelve trabajar articuladamente para un mismo fin.

Las características sociales y económicas resultan ser de gran importancia en la identificación de prioridades y estrategias que pretendan ser desarrolladas al interior de un ecosistema, más aún si este se encuentra en jurisdicción de dos o más países, pues como se ha indicado resulta fundamental que se tengan en cuenta las particularidades y costumbres de las comunidades que viven en los diferentes Estados parte.

En este acápite se expondrá la importancia de incluir la dimensión social y económica en el diseño e implementación de estrategias conjuntas en estos lugares de características ambientales especiales. Por ejemplo, el previo análisis y estudio de las particularidades más representativas de la Cuenca del Río de la Plata, entre las que se tuvieron presentes la extensión del ecosistema, la concentración urbana (aproximadamente 110 millones de personas), su riqueza hídrica, mineral, forestal y agrícola, así como la producción de más del 70% del PIB de los países que la integran, resultó ser un contexto importante para el diseño de la estrategia indicada de gestión conjunta entre los países interesados en fortalecer y dinamizar las actividades que se han realizando en esta región durante muchos años, así como la conservación y protección de los recursos naturales que se encuentran en su entorno.

Una de las premisas fundamentales, y que en los ejemplos expuestos resultó ser un planteamiento común, tiene que ver con garantizar la calidad de vida de las comunidades que habitan un ecosistema, asegurando entre otras cosas el acceso a los bienes colectivos, así como la realización de programas que permitan la adecuada administración de los recursos. Lo anterior se enmarca y fundamenta en el objetivo de producir servicios que sean distribuidos adecuadamente entre los miembros que

hacen parte de la sociedad. Este debería ser considerado el cimiento del actuar de los Estados, promoviendo así que toda la comunidad que habita y depende de los servicios ambientales proporcionados por los recursos naturales presentes en un lugar, puedan ser disfrutados equitativa y justamente.

Como se describió previamente, los servicios ecosistémicos son un ejemplo de cómo la interacción entre las comunidades y los recursos naturales es estrecha y permanente, de forma que es fundamental su conservación y protección para el desarrollo apropiado de las actividades que se pretende realizar específicamente en ese lugar. A su vez, esta interacción permite priorizar aquellos estudios y proyectos que conduzcan a la concentración de los esfuerzos necesarios para el desarrollo de las estrategias adecuadas, así como para la conservación y uso sostenible de los recursos presentes en ese lugar.

La relación entre la necesidad de preservar y aprovechar conscientemente los recursos naturales y la importancia de incluir la dimensión social y económica en el manejo de dichos lugares, son dos aspectos prioritarios en el desarrollo de estrategias que contengan planteamientos para garantizar la conquista de ecosistemas conservados y protegidos, en los que se posibilite el desarrollo socio-económico de la comunidad y a su vez se garanticen estándares adecuados de progreso y calidad de vida. Lo anterior se ve reflejado en la Iniciativa del Escudo Guayanés, pues uno de los principales propósitos de esa propuesta fue organizar la cooperación regional mediante un tratado acompañado de un fondo con el que se pudieran pagar los costos de oportunidad de los servicios ecosistémicos para mantener en un estado adecuado de conservación los lugares de los que la mayoría de las comunidades dependen directamente.

Esta idea de desarrollo y conservación, es reconocida como desarrollo sostenible, concepto que se define en el Informe Brundtland como: “[...] el desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987). Asimismo, varias de las conclusiones de este texto señalan explícitamente los siguientes aspectos que resulta fundamental tener en cuenta a la luz del vínculo entre lo social, lo económico y el apropiado manejo de los recursos naturales y los ecosistemas en general:

– Los modelos económicos que hoy en día resultan ser los más comunes a nivel mundial conllevan inevitablemente el agotamiento de los recursos naturales del

planeta, así como la degradación ambiental, el aumento de la pobreza y la falta de solidaridad intergeneracional.

– Es necesaria la participación efectiva de los ciudadanos para integrar los objetivos del desarrollo económico y social con la conservación ambiental.

– Desde el ámbito social, este informe consideró importante analizar el crecimiento demográfico con la disponibilidad de recursos naturales, así como con los requerimientos de alimentación, recursos energéticos, agua, infraestructura técnica, vivienda y espacio físico.

Lo anterior permite identificar la pluralidad de dimensiones que abarca el concepto de desarrollo sostenible¹¹⁹, y que es necesario tener en cuenta al momento de construir e implementar las estrategias y los planes de manejo en los diferentes ecosistemas a nivel mundial. Así las cosas, el enfoque integral e integrador de los aspectos sociales y económicos debe estar alineado con la utilización sostenible de los recursos naturales, buscando de esa forma que el concepto de desarrollo sostenible sea el principio rector de todos y cada uno de los planes y proyectos que pretenden ser efectuados en los diferentes ecosistemas, que por su condición transfronteriza deben ser administrados conjuntamente por diferentes países.

Otra noción que resulta interesante plantear es la de economía verde promovida por la ONU¹²⁰, entendida como la economía que mejora el bienestar del ser humano y la equidad social, reduciendo a su vez los riesgos ambientales y la escasez

119 Por su parte, la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza (IUCN, 1980: 10) definió desarrollo sostenible como: “[...] la gestión de uso humano de la biosfera para que pueda producir el mayor beneficio sostenible para las generaciones presentes, a la vez que se mantenga su potencial para cubrir las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. Por tanto, la conservación en positivo incluye la preservación, el mantenimiento, el uso sostenible, la restauración y la mejora del ambiente natural”. Por su parte, la Declaración de Río reformuló en su tercer artículo la definición de la Comisión de Brundtland en los siguientes términos: “[...] el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”.

120 La economía verde es el enfoque de política dominante que, supuestamente, permitiría alcanzar la protección del ambiente y el crecimiento económico. La evaluación de los ecosistemas del milenio y la economía de los ecosistemas y la biodiversidad contribuyeron a la comprensión de esta economía como una herramienta de política flexible, basada en una regulación ambiental

ecológica¹²¹. Este concepto surgió de la necesidad de los países en desarrollo de erradicar la pobreza como principal prioridad en las decisiones de política pública, y de la íntima relación entre el estado de los recursos naturales y la capacidad de las sociedades para mejorar el bienestar de las personas y a su vez promover el desarrollo (PNUMA, 2011: 3).

Las estrategias y políticas de economía verde necesariamente deben estar orientadas a la importancia de acabar con la pobreza y contribuir a la conservación de los recursos naturales¹²². Lo anterior lleva a que las acciones se enfoquen en atender las necesidades de los grupos más vulnerables, que los patrones de consumo y producción garanticen el adecuado estado del medio ambiente, y que los beneficios sociales se puedan disfrutar en el corto, mediano y largo plazo. Entre los principales elementos que refuerzan este concepto, y resulta prioritario tener en cuenta, se pueden mencionar los siguientes:

que define límites nacionales y/o internacionales a la extracción de recursos y a la emisión de contaminantes (KILL, 2015).

- 121 En Río+20 “El futuro que queremos” desde el numeral 56 al 74 se presenta la importancia de una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza como instrumento importante disponible que ofrece alternativas en la formulación de políticas, sin constituir un conjunto de normas rígidas. El crecimiento verde debe contribuir a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico sostenido, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, manteniendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas (ONU, 2012: 13).
- 122 Una estrategia de economía verde se implementó en Bangladesh con el “Grameen Shakti” (Grameen Energy) fundado en 1996; se trata de una de las compañías rurales de mayor crecimiento en el ámbito de las energías renovables de todo el mundo. Aprovechando la red de microcréditos y la experiencia del Banco Grameen, Grameen Shakti ofrece créditos blandos por medio de diferentes paquetes financieros, para que las poblaciones rurales puedan acceder, a un precio asequible, a los sistemas de energía solar para uso doméstico (SHS, por sus siglas en inglés). Estos programas de cocinas mejoradas y plantas de biogás ayudaron a reducir el uso de biomasa y, por consiguiente, la contaminación intramuros; además, la tecnología de biogás contribuye a mejorar la gestión sostenible de los residuos. Este ejemplo demuestra el potencial que puede ser movilizado para reducir la pobreza energética de manera eficiente, aplicando modelos financieros y empresariales innovadores que pueden tener éxito con escaso o ningún respaldo financiero externo (PNUMA, 2011: 11).

– Los recursos naturales no son inagotables y no tienen una capacidad ilimitada de regeneración.

– La naturaleza tiene límites y la humanidad tiene la responsabilidad de asegurar que los ecosistemas y los ciclos naturales se mantengan en sano funcionamiento.

– Es fundamental actuar de acuerdo con el derecho a un desarrollo armónico con la naturaleza, atendiendo a la vez la necesidad de mantener un medio ambiente que proporcione de forma sostenida los bienes y servicios necesarios para asegurar el bienestar de las personas, incluyendo las más vulnerables.

– Es imprescindible y fundamental la inclusión y el desarrollo social en los proyectos que se pretendan implementar en las estrategias de manejo de ecosistemas. En las ocasiones en que es necesario articular dos o más Estados, el desafío es que los diferentes gobiernos establezcan las condiciones y acciones adecuadas dentro del contexto específico de cada país, con el fin de conseguir el desarrollo de manera sostenible propio de las características específicas de cada lugar (PNUMA, 2011: 4).

Sin duda la economía verde debe ser la ruta que guíe a los Estados para alcanzar el progreso, mediante la identificación y planificación de estrategias que promuevan y faciliten conseguir el escenario ideal de desarrollo en armonía con la naturaleza. Sin embargo, el camino no es el mismo para todos los países, pues depende directamente de la situación y las perspectivas específicas de cada uno. Este modelo de desarrollo económico pretende ubicar al ser humano como su centro de acción y basa su implementación en los valores de solidaridad, justicia, inclusión social, equidad, respeto, cumplimiento de los derechos humanos y participación de los ciudadanos (PNUMA, 2011: 11).

Por ejemplo, el turismo bien planificado ha sido identificado como una actividad que puede mejorar la economía local y reducir la pobreza, siempre y cuando cumpla con una serie de estándares ambientales y ecológicos y la participación de la comunidad sea un aspecto prioritario.

Así las cosas, estos dos conceptos evidencian de una forma más clara su estrechísima relación, así como la necesidad de tener siempre presente el componente social y económico de los países y sus perspectivas a futuro respecto del desarrollo que se pretende conseguir a corto, mediano y largo plazo, toda vez que son fundamentales y decisivas en el planteamiento de las estrategias que buscan la armonización entre los diferentes Estados para el manejo de ecosistemas transfronterizos, en los que debe primar la calidad de vida de quienes los habitan, sin olvidar que

ello depende directamente del adecuado manejo y conservación de los recursos naturales presentes en esos lugares (DELGADO RAMOS, 2013: 50).

Actualmente la conservación de los recursos naturales parte de la concepción del socio-ecosistema, basado principalmente en el papel del humano como parte y modelador de los ecosistemas, lo que conlleva identificar como premisa fundamental que las estrategias de conservación deben asumir la íntima relación entre la sociedad y los ecosistemas, pues estos han coexistido durante miles de años, principalmente en razón del aprovechamiento que los humanos han hecho de su entorno de diversas formas para su subsistencia (CABALLERO, HERRERA, BARRIOZABAL y PULIDO, 2016: 342).

De la misma manera lo expresa el PNUD haciendo énfasis en que la gestión no sostenible del medio ambiente y los recursos naturales exagera todavía más la pobreza, puesto que los servicios de los ecosistemas y otros bienes no de mercado representan entre el 50 y el 90% del total de las fuentes de subsistencia de las familias que dependen del adecuado estado de los recursos naturales (PNUD, 2016: 5).

3. Participación de las comunidades, cultura y conocimiento tradicional

Los tres temas enunciados para el desarrollo de este acápite podrían ser descritos de manera independiente debido a la importancia que merecen en la adecuada planificación e implementación de estrategias para la efectiva gestión de los ecosistemas. Sin embargo, existe una estrecha relación entre las características culturales, la participación de las comunidades, sus costumbres y el conocimiento tradicional en la construcción de los planes y proyectos para el desarrollo sostenible de esos lugares de importancia ambiental, más aún cuando se encuentran en jurisdicción de dos o más Estados, que por obvias razones poseen distintas características culturales.

La participación social en la toma de decisiones ha sido reconocida como una de las estrategias más eficientes que se ha venido incorporando cada vez más al proceso de gestión ambiental, en el que los individuos, grupos y organizaciones optan por tener un papel activo en la toma de decisiones respecto de los problemas que les afectan, participando y compartiendo los fenómenos sociales que suelen ser usuales en la comunidad (CERATI y QUEIROZ, 2014: 90). Lo anterior, por ejem-

plo, se ve reflejado en la misión del Comité constituido para el Proyecto Iniciativa Chaco Trinacional, que tenía como fundamento mantener un proceso trinacional para promover espacios de reflexión, participación y ejecución de acciones para impulsar la búsqueda del desarrollo sostenible de esa región.

La postura de la importancia de la participación de las comunidades locales se fortaleció aún más después de la Convención de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, en la que se reconoció la necesidad de dicha contribución en la formulación y puesta en marcha de las acciones de conservación, así como lo fundamental que resultaba educar y concientizar a la población teniendo como objetivo el uso sustentable y la administración de los recursos biológicos (Preámbulo).

Dentro de la gestión participativa resulta prioritaria la estrategia que busca capacitar a las personas, permitiendo la discusión de los conflictos y divergencias entre los diferentes actores sociales, y a su vez eliminando las barreras que de una u otra manera les impiden ejercer su papel de ciudadanos de la manera más adecuada (CERATI y QUEIROZ, 2014: 94). En el mismo sentido, y con el fin de contribuir a un desarrollo local transfronterizo participativo, es necesario elaborar un proceso multidimensional e integrado de concertación de variados actores asociados en una región fronteriza pertenecientes a la jurisdicción de diferentes Estados, que posean una visión común del territorio, compartan necesidades, problemas e intereses, que puedan ser estudiados, analizados y posiblemente solucionados mediante la articulación de relaciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales que contribuyan al manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos de importancia estratégica en el contexto global (GERNAERT, 2005).

La relación entre la sociedad, la cultura y los ecosistemas se puede ver reflejada en el conocimiento tradicional¹²³, pues las comunidades producen y transmiten diversos conocimientos del medio en el cual se han desarrollado, traducidos en la creación intelectual colectiva, que la mayoría de las veces se expresa en un lenguaje particular (CABALLERO, HERRERA, BARRIOZABAL y PULIDO, 2016: 348).

123 La protección del conocimiento tradicional asociado a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad, como lo establece el artículo 8(j) del Convenio de Diversidad Biológica, es un aspecto que resulta prioritario en el proceso de conservación y protección de los ecosistemas estratégicos, así como en el diseño de elementos de política y legislación, toda vez que la participación de las comunidades es fundamental en esos procesos.

Así las cosas, es clara la importancia de tener en cuenta para el diseño de estrategias de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos, los aspectos ambientales y ecosistémicos de un lugar, así como el valor de los servicios que pueden ser suministrados, siempre y cuando los recursos naturales se encuentren en un adecuado estado de conservación y protección. Igualmente, resulta fundamental entender la dependencia y relación entre las características sociales y económicas de una región, así como su interacción con los aspectos culturales y la participación de la sociedad, no solo para la toma de decisiones, sino también para comprender la manera en la que las políticas pueden ser entendidas y a su vez garanticen resultados más impactantes y provechosos en razón de su adecuada y oportuna aplicabilidad.

Como se puede observar, en el diseño de las estrategias de gestión conjunta son imprescindibles el contexto y las características culturales propias de cada lugar, así como el provecho que las comunidades pueden extraer de ejercicios de interacción y trabajo conjunto que busquen la conservación y el desarrollo de espacios transfronterizos con características ambientales estratégicas.

Finalmente, es necesario tener en cuenta la importancia de la participación de las comunidades, y la aplicación de su conocimiento tradicional que se ha ido transmitiendo de generación en generación, pues son ellas las que mejor conocen su territorio y las diferentes dinámicas que se desarrollan en esos lugares, contribuyendo así a definir las mejores estrategias de conservación y uso sostenible de los recursos naturales, que durante años han sido el sustento y la razón de vivir de quienes habitan esos ecosistemas de importancia ecológica y ambiental.

III. ASPECTOS DE FORMA Y FONDO EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA INDICADA

Ahora bien, teniendo en cuenta que para diseñar herramientas conjuntas de manejo de ecosistemas compartidos se debe partir de un adecuado conocimiento del contexto en términos ecológicos, ambientales, sociales y culturales y construir una línea de base que contenga la información más actualizada que provenga de las mejores fuentes para cada lugar que pretende ser manejado por dos o más Estados.

Así las cosas, es necesario tener en cuenta una variedad de aspectos de forma y fondo que se ajusten a las características específicas de cada lugar, contribuyendo

de esta manera a que la estrategia diseñada sea lo más ajustada posible a la realidad que se vive, y de esa forma se garantice que su implementación sea realmente efectiva y cumpla en el corto, mediano y largo plazo con las diferentes necesidades trazadas y los objetivos identificados como prioritarios. Entre las premisas que deben ser tenidas en cuenta para el desarrollo de ese tipo de estrategias se incluye la garantía de una distribución más justa y equitativa de los recursos económicos que se deriven de los diferentes proyectos planteados para el desarrollo sostenible y sustentable de estos ecosistemas, con lo cual se estaría garantizando una mejor calidad de vida de las comunidades.

A continuación se hará énfasis en tres aspectos que se eligieron para desarrollar en este acápite dada la importancia que tienen en el adecuado diseño de las herramientas de manejo conjunto: los tipos de instrumentos e instituciones diseñadas o designadas para este fin, la cooperación y el apoyo internacional para un mejor desarrollo e implementación de las estrategias, así como una serie de principios que buscan garantizar una adecuada relación fronteriza entre los Estados. Pero, además, se hará mención de la necesidad de incluir en estas estrategias la evaluación de impacto ambiental transfronterizo en caso de pretender realizar actividades en un Estado que puedan afectar tanto a los países vecinos como al ecosistema mismo que se decidió proteger y manejar conjunta y articuladamente, y para finalizar se considerará una serie de parámetros para la resolución de conflictos en caso de presentarse algún problema entre las partes.

La descripción de los aspectos mencionados es la siguiente:

1. Tipos de instrumentos e instituciones diseñadas para la gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos

Como se pudo ejemplificar en el anterior capítulo, existen diferentes tipos de instrumentos que han sido utilizados para el manejo conjunto de ecosistemas compartidos por dos o más Estados, entre ellos tratados, acuerdos de cooperación, convenciones, proyectos, códigos de conducta, programas, planes de manejo, iniciativas y hasta guías diseñadas por la UNESCO para las designaciones de humedales Ramsar y reservas de biosfera transfronterizas.

Por su parte, cada instrumento define la o las instituciones o instancias que serán diseñadas o designadas para hacerle seguimiento y control a los planes y proyectos que se pretenden ejecutar a corto, mediano y largo plazo, así como para la toma de decisiones que sean requeridas para la ejecución y seguimiento de la estrategia.

A. Instrumentos utilizados para la articulación y gestión de ecosistemas transfronterizos

Insinuar que alguno de los instrumentos analizados es más conveniente o ha conseguido mejores resultados teniendo en cuenta los diferentes ejemplos expuestos, así como lo descrito en la literatura, no sería lo más indicado, ni es lo que se pretende hacer en este trabajo.

Por el contrario, lo que se puede concluir con respecto a estos instrumentos es que cada caso es único, y su efectividad depende en un gran porcentaje de la manera en que sean diseñados, pues para ello es fundamental tener en cuenta las diferentes características ecológicas, las condiciones culturales, políticas y sociales de los Estados que hacen parte, así como la manera en la que se proyecte dar solución al problema que se pretende corregir, o el objetivo por el cual se decide trabajar conjuntamente entre los países y las entidades designadas para cumplir con los objetivos establecidos.

En otras palabras, la herramienta de gestión conjunta ideal varía en cada caso particular de acuerdo con las preferencias de los Estados, los beneficios que se planteó obtener, del trabajo conjunto y articulado, de las necesidades de cada ecosistema, así como de la población que lo habita y depende del tipo de desarrollo que se escoja implementar.

Vale la pena señalar que por más que se adopten o no acuerdos para el manejo conjunto de los ecosistemas transfronterizos, se debe implementar entre los países vecinos una estrategia o forma de planificar coordinadamente las diferentes actividades que tengan que ver con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en las zonas de frontera, y optar en la mayoría de los casos por tener apoyo de algún tercer país o cooperantes que haga parte de este proceso.

El capítulo anterior buscaba ejemplificar una serie de casos que han sido reconocidos a nivel mundial por los impactos que han generado en las regiones donde

se ubican y la forma en que el amalgamiento de los planes y proyectos de los países que comparten ecosistemas ha contribuido en ciertos casos a conseguir los resultados deseados. Asimismo, se pudo observar que las experiencias han demostrado que sea cual sea el instrumento diseñado lo más importante es su efectiva y perdurable implementación, amparada en la voluntad política y en los recursos económicos destinados de forma que se garantice efectivamente la continuidad de su desarrollo durante el tiempo requerido, que en la mayoría de los casos es para siempre.

En primer lugar, los instrumentos internacionales de carácter vinculante como el Tratado de la Cuenca Río de la Plata y el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong, analizados en el capítulo anterior, y otros como el Protocolo sobre Sistemas Hídricos Compartidos de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur y la Convención del Lago Tanganyika, han contribuido a dar un manejo conjunto organizado y articulado entre los países a los cuales pertenecen estos ecosistemas, contribuyendo de esa manera a su conservación, y posibilitando en la mayoría de los casos el desarrollo sostenible, establecido como prioritario por las mismas partes. La condición de instrumentos vinculantes ha posibilitado garantizar el compromiso, así como la efectiva destinación de recursos que conduzcan al cumplimiento de las metas propuestas y de las necesidades a nivel social y económico de las comunidades que resultan ser fundamentales en el desarrollo de estas estrategias.

En este trabajo de investigación se identificaron como un segundo tipo de estrategias de manejo conjunto, que con el paso de los años han ido tomando más relevancia, las creadas para ciertos ecosistemas como los humedales Ramsar y las reservas de la biosfera designadas por la UNESCO en razón de su importancia internacional y por cumplir con una serie de características y condiciones ecológicas consideradas estratégicas y merecedoras de especial protección y conservación.

Como se expuso para el caso de los humedales, en su artículo 5.º la Convención Ramsar estipula que las partes contratantes celebrarán consultas respecto de los humedales o sistemas hídricos compartidos, señalando que es posible que las acciones de un único Estado sean insuficientes para conservar y administrar esos lugares toda vez que en su mayoría los humedales y cursos de agua cruzan fronteras nacionales, muchas especies animales que habitan estos espacios suelen ser migratorias, el adecuado y exitoso manejo requiere a menudo intercambio de experiencias entre países, y en otras oportunidades es necesaria la asistencia técnica

para el desarrollo, así como para la implementación de acciones de conservación de estos humedales de importancia internacional (Ramsar, 2006: 73).

La apropiada administración de estos lugares es un procedimiento que exige un seguimiento y evaluación constante del estado de conservación, así como la manera en la que las acciones y los programas influyen o no efectivamente en su protección y conservación, para lo cual este programa designó a la Secretaría de la Convención para que coadyuve con las partes contratantes en el cumplimiento de sus obligaciones¹²⁴.

Este instrumento también enfatiza la importancia de cerciorarse de que en la planificación de los ecosistemas transfronterizos se tengan en cuenta los factores externos naturales y los provocados por el ser humano, así como su influencia en el sitio, y a su vez se vele por que los objetivos de manejo del mismo tomen en consideración los procesos de planificación de mayor alcance (Ramsar, 2002: 7).

Por su parte para las reservas de biosfera transfronterizas, concepto que nació en Sevilla+5, Conferencia en la que se congregó un equipo de trabajo ad hoc para el análisis de todo lo relacionado con ese tipo de ecosistemas, se adoptaron una serie de recomendaciones tanto para la designación como para el funcionamiento de esos lugares considerados por sus características y condición transfronteriza de gran importancia internacional.

La UNESCO, que finalmente apoyó la designación de dichos ecosistemas como reservas de biosfera transfronterizas, posteriormente hizo seguimiento al diseño

124 Entre las diferentes acciones que la Secretaría de la Convención realiza para el seguimiento y cumplimiento de los diferentes objetivos por los que estos lugares fueron designados Humedales Ramsar, y con miras a que las características ecológicas y ambientales perduren en el tiempo, se realizan las siguientes: reunir la información de los humedales y sistemas hídricos compartidos por dos o más partes contratantes donde hay por lo menos un humedal incluido en la Lista de Humedales de Importancia Internacional; analizar, en consulta con la convención, y otras secretarías competentes, la información pertinente con miras a identificar poblaciones de animales migratorios que posiblemente requieran medidas de conservación acordadas por dos o más partes contratantes; promover, en consulta con las partes contratantes, acuerdos bilaterales o multilaterales respecto de los humedales situados en vías migratorias que se extienden por el territorio de dos o más partes contratantes, e informar los resultados de dichas actividades a la conferencia de las partes contratantes en cada una de sus reuniones (Ramsar, 2006: 73).

de aquellos parámetros que posibiliten una eficiente gestión conjunta que realmente nace de la voluntad política de los Estados que deciden cooperar para la conservación y el uso sostenible del ecosistema que comparten.

Asimismo, con el fin de contribuir a la adecuada conservación de estos ecosistemas, y con miras a que la cooperación transfronteriza sea efectiva y realmente cumpla con los objetivos por los que estas áreas son designadas como tales, la UNESCO recomienda, entre otras cosas, la realización de planes de zonificación para toda el área, cuya puesta en marcha tenga en cuenta la protección de las zonas núcleo, las de amortiguación, y las de transición, con el fin de que los países involucrados en su protección comprendan de manera plena la importancia y las características de cada zona, y asimismo sean consecuentes con su gestión. Igualmente, recomienda definir un plan de trabajo, con calendario y presupuesto requerido, que esté acompañado de un proceso guiado por la demanda, que en últimas se basa en las necesidades percibidas o en los requisitos que con el transcurso de los años se van identificando.

Por último, se hace especial énfasis en la necesidad de establecer un medio de comunicación entre los coordinadores y gestores de las distintas partes de la reserva de biosfera transfronteriza, así como de lo imprescindible de una estructura conjunta dedicada a su coordinación (UNESCO, 2000: 2).

Estos dos instrumentos de manejo conjunto y articulado de ecosistemas con características especiales, considerados internacionalmente como estratégicos para su conservación y protección, ya sea por su condición de humedales transfronterizos o por su designación como reserva de biosfera transfronteriza, basan su manejo y articulación de acciones en las diferentes propuestas diseñadas para su denominación, así como en los compromisos realizados para el cumplimiento y la ejecución de planes y programas conjuntos.

El seguimiento a estas actividades, al igual que el desarrollo y ejecución de las estrategias diseñadas para su cumplimiento están a cargo de los diferentes gobiernos interesados en que estos lugares se designen y reconozcan debido a su importancia internacional. En el caso específico de las reservas de biosfera, cada cinco años la UNESCO hace seguimiento del estado de conservación e implementación de los programas conjuntos que se comprometen a ser realizados en esos lugares y que conducen a un verdadero desarrollo sostenible dentro de dichos ecosistemas.

Un ejemplo que resulta importante mencionar es el de la primera reserva de biosfera transfronteriza del continente americano: Trifinio Fraternidad, integrada

por El Salvador, Guatemala y Honduras, la cual cuenta con la participación de diferentes representantes de la sociedad civil organizada, organizaciones, instituciones, gobierno local y departamental, la academia y el Plan Trifinio, que está conformado por el comité consultivo para participar en las actividades específicas para el desarrollo de la reserva, el cual se encuentra a su vez subdividido en nivel regional, conformado por el Comité Gestor Trinacional (CTAP) y sus comisiones de trabajo, y el nivel nacional compuesto por tres comités gestores locales (UNESCO, 2010: 39).

Asimismo, para este ecosistema se estableció un nivel ejecutivo representado por el CTAP, creado por resolución de los vicepresidentes, integrado por cada ente rector de áreas protegidas y la Secretaría ejecutiva trinacional en pleno, y que tiene entre sus funciones acordar los temas relativos al desarrollo de la reserva; por su parte el nivel técnico administrativo lo integra la unidad de manejo trinacional, conformada por personal delegado por los entes rectores de áreas protegidas y por la gerencia técnica para la implementación técnica y administrativa del plan de manejo y los proyectos establecidos (Plan Trifinio, 2016).

A pesar de que los planes de manejo de estos ecosistemas no son considerados instrumentos vinculantes, el constante seguimiento de los compromisos de los Estados por conservar dichos lugares resulta convirtiéndose en la manera de garantizar que las obligaciones se cumplan; sin embargo, el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas con esas designaciones está única y exclusivamente en manos de los países interesados en que se materialice su preservación.

Por último, en la tercera categoría de instrumentos que han sido utilizados para el manejo conjunto de ecosistemas, identificados para esta investigación, están los programas binacionales y trinacionales, los proyectos y los códigos de conducta, los cuales resultan fundamentales para la gestión articulada de los ecosistemas compartidos por dos o más Estados.

Como se mencionó, estos textos constituyen estrategias necesarias para la articulación de acciones y programas que normalmente tienen como objeto principal el establecimiento de modelos que permitan el desarrollo sostenible de las regiones, y que, de no ser implementados conjuntamente con los países vecinos, o de manera coordinada, se perderían tanto los esfuerzos, como los recursos dispuestos para ese fin.

En este aspecto se enfatizó anteriormente, cuando se hizo referencia a la conectividad e interconexión de los ecosistemas, tema que resulta relevante tener en cuenta cuando se hace alusión a la necesidad de trabajar articulada y conjuntamente, aunando esfuerzos, capacidad institucional y recursos económicos, entre ellos los humanos, que contribuyan con la necesidad de que en esos lugares se trabaje por un desarrollo integral en las diferentes regiones que comparten un mismo entorno, pues de no coordinarse estas acciones, se estaría perdiendo todo el esfuerzo que cada país hace por separado.

B. Institucionalidad y organización para la ejecución de los instrumentos de gestión conjunta

Cada uno de los instrumentos analizados plantea la necesidad de un órgano máximo que lidere las diferentes acciones que se deben desarrollar para el manejo conjunto de los distintos ecosistemas. En algunos países se designa algún representante del gobierno, ya sea de la entidad encargada de los temas ambientales, o de la que tiene como función el relacionamiento con temas fronterizos, o sencillamente se crean organizaciones intergubernamentales que se encarguen del tema específico al que se hace referencia y el cual pretende ser solucionado mediante el instrumento acordado para este fin.

Por ejemplo, en Perú la anterior Ley de Aguas no contaba dentro de su normativa con algún tipo de regulación relacionada con la gestión compartida de las cuencas o de los recursos hídricos transfronterizos, por lo que había sido necesario optar por manejar el tema mediante diferentes negociaciones internacionales, entre las que se pueden mencionar a nivel del altiplano, el organismo binacional de Derecho público denominado Autoridad del Lago Titicaca, formado por Perú y Bolivia, o el proyecto binacional “Desarrollo sostenible de manglares El Oro-Tumbes” y la Iniciativa transfronteriza en ecosistemas boscosos, ambos casos entre Perú y Ecuador, en la zona costera, o la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, en la que se instaló el plan estratégico para el control de la contaminación transfronteriza en ríos de la cuenca amazónica (UICN, 2006: 340).

En la actualidad, la regulación vigente desde 2009, es decir La Ley de Recursos Hídricos (Ley n.º 29338), incorporó un artículo que señala especialmente los

acuerdos de las cuencas y entidades multinacionales en el que se hace énfasis en que la Autoridad Nacional coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores la suscripción de acuerdos de este tipo que tengan por finalidad la gestión integrada del agua en las cuencas transfronterizas. Así las cosas, es este Ministerio el encargado de mediar en estos temas multilaterales en los que el recurso hídrico es protagonista, estableciendo unos parámetros y principios básicos que deben ser tenidos en cuenta en la mayoría de los casos.

Lo anterior muestra que la necesidad de articular acciones para gestionar conjuntamente ecosistemas ha sido un tema que se ha tratado durante muchos años, y que siempre ha existido el interés de unir esfuerzos para conseguir mejores y más efectivos resultados en razón de la conservación y el manejo sostenible de los recursos naturales que se comparten entre diferentes Estados; sin embargo, es importante designar una autoridad que lidere en cada país el tema, toda vez que es así es más alta la posibilidad de garantizar el orden, el compromiso y la continuidad en el cumplimiento de los objetivos de cada estrategia que se implemente.

Por ejemplo, en el caso de la Cuenca del Plata el órgano máximo está constituido por la reunión de cancilleres en la que se trazan directrices básicas de política común una vez al año. Sin embargo, existe asimismo el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, órgano permanente con facultades ejecutivas, pero sin autonomía política, pues está integrado por representantes diplomáticos de los países miembros que toman sus acuerdos por unanimidad. Este instrumento cuenta a su vez con una secretaría permanente, grupos de trabajo para temas específicos, y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca, el cual cuenta con una estructura administrativa liderada por una Asamblea de Gobernadores, un Directorio Ejecutivo y una Secretaría Ejecutiva.

Quizá a simple vista resulte ser una estructura compleja, y sin duda alguna lo es, pero es necesario analizar que se trata de una cuenca que congrega cinco países (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) con diferentes necesidades, economías y aspectos culturales, por lo que se exigía una organización que permitiera lograr los objetivos e intereses propuestos por cada una de las partes.

En el caso del río Mekong existe una autoridad, la Comisión del río conformada por el Consejo que se reúne una vez al año, el Comité de Unión conformado por supervisores o jefes de departamento, un Secretariado y comités específicos creados para temas en particular. Por su parte la Reserva de Biosfera Transfronteriza

Meseta Ibérica, que guía su actuar en torno al plan de acción, creó una Comisión Mixta conformada por un equipo de trabajo permanente y los organismos de ambos países (Portugal y España) encargados del seguimiento a los compromisos adquiridos con la UNESCO al momento de solicitar la designación de este ecosistema como reserva de biosfera.

Como se pudo identificar en el capítulo anterior, cada instrumento, ha diseñado una institución, conformado un grupo de trabajo, o constituido un comité de correspondencia, como en el caso del Proyecto Iniciativa del Gran Chaco, esto con el fin de que a su cargo está el seguimiento, la implementación y el diseño de las diferentes actividades propuestas que conduzcan a la efectiva ejecución de cada uno de los proyectos y planes que tienen como finalidad el desarrollo sostenible del ecosistema compartido, y que al encontrarse en jurisdicción de más de un país merece un manejo especial.

Por último, es importante mencionar que los diferentes ejemplos han permitido identificar que la institucionalidad y organización que se establezca para el cumplimiento de lo estipulado en cada instrumento corresponde al manejo y prioridad que los países decidan darle a cada una de las actividades y objetivos propuestos y diseñados para ese fin. En relación con lo anterior, la manera de garantizar el cumplimiento de lo pactado en dichas herramientas de manejo no depende exclusivamente del órgano que se destine para la adecuada ejecución, por el contrario, hay aspectos más decisivos y fundamentales para llevar a feliz término cada una de las propuestas conjuntas, entre los que se pueden mencionar la idoneidad de los funcionarios destinados para ese fin, el presupuesto establecido para el desarrollo de las actividades y programas trazados para cumplir cada uno de los objetivos, la continuidad tanto de las estrategias como de los funcionarios encargados de los temas, la voluntad política de los gobiernos y que su cambio no influya negativamente en el proceso y la efectividad de estas alianzas.

2. Cooperación y apoyo internacional: aspectos claves para la ejecución de este tipo de estrategias

Entre los aspectos recurrentes en las estrategias de manejo conjunto de ecosistemas transfronterizos está el apoyo y constante guía de los organismos inter-

nacionales que han tenido experiencia en la articulación de entidades para el adecuado desarrollo de los planes y proyectos que tienen como finalidad el correcto cumplimiento de los objetivos planteados e identificados como prioritarios, de acuerdo con la necesidad identificada que conlleva el manejo conjunto de un espacio natural compartido por los Estados.

Por ejemplo, para el planteamiento del Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Mekong, uno de los aspectos considerados importantes fue establecer un procedimiento mediante el cual la comisión conformada y controlada por los mismos gobiernos, pudiera contar con un dinámico y continuo apoyo de las Naciones Unidas, y en especial de la Comisión para Asia y el Lejano Oriente, lo que garantizó que esta estrategia tuviera éxito, continuidad y un equipo de expertos vigilantes de los diferentes proyectos que se llevaban a cabo.

Otra muestra de interacción binacional que cuenta con diferentes tipos de apoyo de carácter internacional es el de los manglares de la desembocadura del río Tumbes, cuenca hídrica que nace en el Ecuador y desemboca en el Océano Pacífico ubicado en el lado peruano. En este ecosistema, declarado santuario nacional, y cuya conservación y protección depende de la manera integral en la que se maneje la cuenca compartida, se han implementado diferentes tipos de proyectos que cuentan con apoyo y guía de entidades internacionales que fortalecen así la gestión que se desarrolla en el lugar. En este caso específico el plan dirigido a la sanidad acuícola en las langostineras es apoyado por la FAO; por su parte el otro proyecto denominado de desarrollo sostenible de manglares el “Oro-Tumbes” hace parte del programa Andino del Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa y América Latina (CIDEAL) en conjunto con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). Estos dos modelos que buscan la protección de los manglares se han podido desarrollar gracias al apoyo del manejo binacional de este ecosistema de particularidades estratégicas para el mundo en general (UICN, 2006: 341).

Igualmente, vale la pena resaltar el proyecto GEF-PNUD Humboldt “Hacia un Manejo con Enfoque Ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la corriente de Humboldt”, el cual asiste a los gobiernos de Perú y Chile en el desarrollo de enfoques e instrumentos de gestión que permitan avanzar hacia una administración que prioriza el enfoque ambiental a través de un marco coordinado que fortalezca la gobernanza y el uso sostenible de los recursos marinos vivos y los servicios del ecosistema. Este

proyecto tiene como compromiso formular un marco de planificación estratégica en coordinación con los grupos de interés, con la finalidad de identificar y priorizar los bienes y servicios que brinda este hábitat. En este caso específico, y como ya se mencionó, el proyecto es ejecutado por el PNUD con financiamiento del GEF, y la actuación tanto administrativa como logística es desarrollada por la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyectos a través de una unidad coordinadora regional de nivel binacional, teniendo como puntos focales el Instituto de Fomento Pesquero en Chile y el Instituto del Mar en Perú (PNUD, s.f).

Otra iniciativa que vale la pena traer a colación es la de los ecosistemas boscosos del Proyecto de la Organización Internacional de Maderas Tropicales (ITTO) binacional entre Perú y Ecuador, que tiene como finalidad la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos en beneficio de las poblaciones locales. Este proyecto lo coordinan el INRENA (Perú) y el Ministerio del Ambiente (Ecuador) y es ejecutado por Conservación Internacional en Perú y Fundación Natura en Ecuador.

Por último, y con el fin de continuar plasmando mediante ejemplos la importancia del apoyo de entidades y cooperantes internacionales en la construcción de estrategias de manejo conjunto de este tipo de ecosistemas, toda vez que su contribución es fundamental en razón del aporte de expertos y especialistas en diferentes temas técnicos y conceptuales, recursos económicos y tecnológicos, entre otros, es esencial resaltar el significativo apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y del Ministerio de Agricultura, Gestión de Recursos Naturales y Pesca de Países Bajos en el desarrollo de estrategias y proyectos para garantizar el uso sostenible y la conservación de los bosques y la biodiversidad de la región amazónica la cual se extiende entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam, Venezuela y el territorio de la Guayana Francesa.

En este caso específico, la cooperación alemana y holandesa tenía como objetivo establecer un programa integrado y complementario en el que las actividades de la cooperación bilateral para el desarrollo de Alemania y los Países Bajos se complementaran mutuamente y permitieran a la OTCA posicionarse como un actor importante en el manejo sostenible de los recursos naturales en la Amazonía (OTCA, 2006: 4). Así las cosas, los donantes aspiraban sobre todo a facilitar que la OTCA colaborara con organizaciones, instituciones y redes pertinentes que

buscaban mantener actividades en la región, con el fin de trabajar conjuntamente en pro de la formulación e implementación de las diferentes políticas regionales para el manejo sostenible de los recursos naturales de este importante ecosistema estratégico transfronterizo.

Para finalizar esta serie de ejemplos que pueden ser considerados incalculables, cabe destacar la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas de la FAO, que ha propiciado la consolidación de redes nacionales para el logro de objetivos entre los que se puede mencionar el aumento de la capacidad operativa de los países de la región en el manejo de cuencas hidrográficas. Esta cooperación para el manejo de cuencas transfronterizas ha sido reconocida a nivel mundial por centrar los esfuerzos en la cooperación técnica horizontal de los múltiples actores involucrados en la gestión de cuencas (NATEZON, 1999: 66).

Los anteriores casos permiten ejemplificar la imprescindible necesidad de que organismos internacionales apoyen en diferentes ámbitos las estrategias diseñadas por los países fronterizos que han decidido articularse y trabajar conjuntamente para el desarrollo, bajo estándares de sostenibilidad y conservación, de los recursos naturales presentes en el ecosistema que comparten.

3. Los principios del Derecho Ambiental Internacional, la necesidad de la Evaluación de Impacto Ambiental Transfronteriza, y las estrategias para la apropiada resolución de posibles conflictos en las relaciones fronterizas

A. Principios fundamentales del derecho ambiental internacional en el marco de la construcción de una estrategia de gestión conjunta

En la primera parte de este trabajo se mencionaron algunos de los principios del derecho internacional contenidos en diferentes declaraciones y convenios de índole ambiental aplicables a la conservación de ecosistemas transfronterizos, toda vez que se constituyen en aspectos fundamentales para garantizar una cooperación armoniosa entre los Estados en cuestión. En esta oportunidad se expondrán aquellos que se consideran indispensables en la construcción de una estrategia de gestión conjunta de espacios compartidos.

Los principios del Derecho internacional del medio ambiente son un componente importante y de utilización generalizada dada su naturaleza de instrumentos para orientar la interpretación así como el desarrollo de los acuerdos multilaterales ambientales. Su carácter general permite que sean aplicados a la interrelación entre la actividad humana y el medio ambiente, que como es obvio está en constante evolución (ONU, 2018: 7). De acuerdo con AMAYA ARIAS (2016: 77), estos son principios propiamente internacionales que surgieron en su gran mayoría como fruto de la diplomacia normativa de los Estados en relación con la toma de conciencia respecto de las preocupaciones ambientales, y a su vez representan mandatos o pautas de comportamiento para los Estados, principalmente por ser los encargados de velar por la protección del medio ambiente local, nacional y global.

El principio de soberanía y la responsabilidad de no causar daño al ambiente de otros Estados o en áreas fuera de la jurisdicción nacional se originan en el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, modificándose un poco en el momento en que se reconoce la estrecha relación y la línea tan delegada que existe entre hacer uso y aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en un Estado y no afectar o hacer daño al país vecino, es decir la idea de “responsabilidad de no causar daños sobre el ambiente de otros Estados”, limitándose así este derecho soberano de cada país. Este principio se reconoce explícitamente tanto en la Declaración de Estocolmo, en su Principio 21, como en la Declaración de Río¹²⁵.

Por su parte el principio de prevención es reconocido por ser una de las premisas básicas de la conservación y la protección del medio ambiente, teniendo como pretensión evitar el deterioro ambiental que en la mayoría de las situaciones suele ser irreversible. El objeto de este principio es minimizar los daños que puedan llegar a afectar el medio ambiente a partir de acciones y estrategias protectoras que eviten su ocurrencia. En este caso específico y en el entendido de una relación entre dos o más Estados, se busca que se limite no solo la realización de actividades que puedan perjudicar el medio ambiente de otros Estados sino también las

125 De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos según sus políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daño al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

que puedan causar algún tipo de daño al medio ambiente dentro de los límites de su propia jurisdicción. Desde el arbitraje que se dio en el caso Trail Smelter en 1938¹²⁶, la prevención del daño transfronterizo ha sido reconocida como un principio en instrumentos fundacionales del Derecho internacional del medio ambiente¹²⁷, e incluido en diferentes instrumentos de las Naciones Unidas, entre otros (ONU, 2018: 8).

El principio de buena vecindad y cooperación internacional, inspirado en el artículo 74 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se hace mayor énfasis en temas comerciales, económicos y sociales, se ha proyectado al desarrollo y cumplimiento de las reglas que promueven la cooperación internacional en temas ambientales. Con este mismo fin, pero con algunas leves diferencias, está contenido en el Principio 24 de la Declaración de Estocolmo y los Principios 5, 7, 9, 12 a 14, 24 y 27 de la Declaración de Río, en el artículo 197 de CNUDM y en el artículo 5.º de CDB, entre otros. Esta obligación está contenida y es considerada fundamental en todos los acuerdos internacionales sobre medio ambiente de índole regional o bilateral, pues es de vital importancia para lograr el objetivo de impedir la degradación del medio ambiente y la salud humana que se pueda generar por la realización de ciertas actividades, o por el uso de algún tipo de sustancias peligrosas.

Por su parte, el principio de precaución¹²⁸, que es aplicado al momento de no tener certeza científica respecto de lo peligrosa que puede resultar o los efectos

126 Sentencia arbitral del 16 de abril de 1938, en el asunto Trail Smelter (United States, Canada), Report of International Awards, vol. III, pp. 10905 y ss.

127 Entre los diferentes instrumentos en los que este principio está incluido se pueden mencionar los siguientes: Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), Principio 21; Carta Mundial de la Naturaleza (WCN), artículos 13, 19 y 21; CNUDM, artículo 194; Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo, preámbulo y artículo 2.º; Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), preámbulo y artículo 3.º; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Carta de la Tierra), Principios 2, 14, 18 y 19; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), preámbulo.

128 El principio de precaución se puede rastrear desde el derecho ambiental de la antigua República Federal de Alemania en los años 70, y consistía en la orientación de la “actuación de los poderes públicos en el sentido de que se deben valorar y tener en cuenta las implicaciones ambientales

que puede tener, una actividad sobre el medio ambiente, señala que los Estados deben tomar las medidas que resulten necesarias para evitar el daño o al menos reducir el riesgo. Este principio, formulado en el Principio 15 de la Declaración de Río, es prioritariamente tenido en cuenta para el desarrollo de actividades de las que no se tengan los estudios científicos necesarios con el fin de identificar una posible afectación; más aún cuando se señala que se trata de una actividad que puede impactar algún Estado vecino es mejor obviar su realización, y evitar así la posterior implementación de medidas de restauración y reparación que quizá no puedan subsanar todos los efectos nocivos de la actividad. El ejercicio de la precaución está contenido en los diferentes instrumentos del Derecho internacional del medio ambiente¹²⁹, en los textos redactados por la sociedad civil¹³⁰ y en los fallos del Tribunal Internacional del Derecho del Mar¹³¹ (ONU, 2018: 8).

de sus decisiones y actuaciones” (VILLA ORREGO, 2013: 184); adicionalmente, el Principio 11 de la Carta Mundial de la Naturaleza indica que: “Las actividades que puedan entrañar grandes peligros para la naturaleza serán precedidas de un examen a fondo y quienes promuevan esas actividades deben demostrar que los beneficios previstos son mayores que los daños que puedan causar a la naturaleza y esas actividades no se llevarán a cabo cuando no se conozcan cabalmente sus posibles efectos perjudiciales”.

129 El Principio de Precaución está claramente enunciado en los siguientes instrumentos: el Protocolo del Convenio de 1972 sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias, preámbulo y artículo 3.º; Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Protocolo de Cartagena), artículos 10.6 y 11.8; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Convenio de COP), preámbulo, artículos 1.º y 8.7. a.

130 Entre los documentos de la sociedad civil se pueden mencionar los Principios de Oslo (disponibles en [https://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/Principios_de_Oslo.pdf]), y el artículo 3.º del Proyecto del Pacto del CIDCE (disponible en [https://cidce.org/wp-content/uploads/2017/01/Proyecto-de-Pacto-internacional-relativo-al-derecho-de-los-seres-humanos-al-ambiente_16.II_2017_ES.pdf]) entre otros.

131 Uno de los fallos del Tribunal Internacional del Derecho de Mar es el relacionado con el asunto del atún de aleta azul entre Nueva Zelanda y Australia contra Japón (Southern Bluefin Tuna [*New Zealand vs. Japan; Australia vs. Japan*]), Provisional Measures, Order of 27

A pesar de tener un énfasis y contenido económico, el principio “quien contamina paga” fue incluido en la Declaración de Estocolmo en su Principio 22 y en el 13 de la Declaración de Río, imponiendo al generador o causante de la contaminación asumir el costo de la degradación o daño ambiental causado en un país vecino. Así las cosas, los Estados están obligados a adoptar diferentes tipos de medidas para evitar la contaminación, y para cooperar con los regímenes de responsabilidad (ONU, 2018: 10). Este principio se incluye en el Principio 16 de la Carta de la Tierra y en los textos redactados como la Declaración de Nueva Delhi sobre los Principios del Derecho Internacional Relativos al Desarrollo Sostenible, y el artículo 6.º del Proyecto de pacto de UICN.

Además, se debe tener en cuenta el principio de desarrollo sostenible, el cual incluye cuatro elementos formulados e incluidos en diferentes tratados internacionales del medio ambiente¹³²: 1) conservar los recursos naturales para el beneficio de las futuras generaciones (equidad intergeneracional); 2) explorar de forma sostenible o racional o adecuada los recursos naturales (principio de uso sostenible), 3) usar equitativamente los recursos naturales en donde la utilización por un Estado debe tener en cuenta las necesidades de otros Estados (principio de uso equitativo o equidad intrageneracional), y 4) la importancia y necesidad de que las consideraciones ambientales estén integradas en todos los planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, y que las diferentes necesidades de

August 1999, ITLOS Reports 1999, p. 280, párr. 77; *Activities in the Area*, Advisory Opinion, caso n.º. 17, párr. 135).

132 Entre los Tratados Internacionales del Medio Ambiente que incluyen o hacen alusión a la importancia del desarrollo sostenible se pueden mencionar: la “Primera Cumbre de la Tierra”, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, que adoptó el concepto de desarrollo sostenible; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en la que se indica que las partes tienen derecho al desarrollo sostenible, y deben promover un sistema económico internacional abierto y propicio que conduzca al crecimiento económico y desarrollo sostenible de todas las partes; el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica que, a pesar de no señalar directamente este concepto, sus objetivos contribuyen a alcanzarlo; la Convención sobre los Humedales (Ramsar, Irán, 1971) cuya misión es la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales, y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo.

desarrollo sean tenidas en cuenta a la hora de incluir objetivos ambientales (principio de integración).

Estos principios expuestos son la base de toda relación transfronteriza. Si fueran utilizados y aplicados de manera adecuada la relación entre los Estados que comparten un mismo ecosistema generaría dinámicas pacíficas que conducirían al adecuado estado ambiental de estos lugares estratégicos.

B. La Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo: un desafío en las relaciones entre Estados

La evaluación ambiental ha sido reconocida por su importante aporte al logro del desarrollo sostenible, con el que se busca implementar mecanismos y métodos que favorezcan la mitigación, la eliminación y la compensación de los posibles efectos negativos que se pueden derivar de la realización de proyectos. En el mismo sentido DÁVILA (2016: 21) señala que la: “[...] Evaluación de Impacto Ambiental Transfronteriza consiste en la necesidad de alcanzar la cooperación de los sistemas nacionales entre sí, recomendándose para ello acuerdos y convenios bilaterales, y en incorporar a los ciudadanos en la toma de decisiones que los afecten”. Por su parte, AGUILAR ROJAS (2002: 8) la define como: “[...] un procedimiento jurídico-administrativo que tiene por objeto la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad producirá en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y valoración de los mismos”. En conclusión, es un instrumento que provee información para la toma de decisiones, es decir, para la aprobación, modificación o rechazo de un proyecto o actividad por quienes se pueden ver impactados.

Por ejemplo, en Europa la Convención sobre Evaluación de Impacto Ambiental en Contextos Transfronterizos, conocida como Convención Espoo¹³³,

133 El Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo hecho en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991, entró en vigor en 1997 y es considerado como un paso clave para reunir a todas las partes interesadas en prevenir daños al medio ambiente antes de que ocurran, lo anterior bajo el entendido de los gobiernos de que para evitar este peligro es necesario notificarse y consultarse mutuamente acerca de todos los grandes proyectos en estudio

implantó las bases para que las partes, individual o colectivamente, adoptaran todas las medidas que fueran apropiadas y efectivas para prevenir, reducir y controlar el impacto medioambiental transfronterizo de carácter perjudicial y de gran magnitud que resulte de las actividades que los Estados tengan previsto realizar (ONU, 1994).

En este convenio las partes se comprometen a prevenir, reducir y controlar el impacto medioambiental transfronterizo mediante las siguientes acciones:

- Realizar una evaluación de impacto ambiental antes de que se adopte una decisión con respecto a la autorización o la ejecución de las actividades propuestas susceptibles de causar un impacto transfronterizo¹³⁴.

- Aplicar los principios de la evaluación de impacto medioambiental a sus políticas, planes y programas¹³⁵.

- Notificar siempre que exista la probabilidad de que una actividad propuesta cause un impacto transfronterizo.

- Realizar consultas con la parte afectada respecto del posible impacto transfronterizo de la actividad propuesta y de las medidas para reducir o suprimir dicho impacto.

- Realizar programas de investigación que permitan mejorar los métodos de evaluación, la aplicación eficiente de las decisiones, los métodos innovadores de opciones ecológicamente racionales y la comunicación mutua de los resultados (ONU, 1994).

que pudieran generar impactos ambientales negativos cruzando las fronteras; cfr. [<http://www.uncece.org/fileadmin//DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextspanish.pdf>].

134 En ese sentido OSORIO SIERRA (2007: 51) analiza la manera en que este concepto admite que la noción de impacto transfronterizo admite que las afectaciones locales pueden ser las caudas de impacto que tengan la vocación de exceder el territorio de un Estado y por eso, tratados internacionales posteriores han propuesto la adopción de metodologías de control más estrictas sobre actividades que, individualmente consideradas, podrían no tener una expectativa de alteración de lo biofísico y sociocultural en pequeña o mediana escala.

135 Entre los diferentes principios rectores de la EIA transfronteriza están: el principio de soberanía estatal sobre los recursos naturales, el principio de buena vecindad, el precautorio, el principio de cooperación internacional y el de notificación (AGUILAR, ALEJANDRO y CEDEÑO, 2006).

Los impactos transfronterizos que se puedan llegar a presentar debido a la ejecución de ciertas actividades han sido identificados como un desafío que deben afrontar los países vecinos que tengan interés en realizar actividades que puedan generar alguna clase de impacto, pues así como se ha venido mencionando, y acorde con el principio de buena vecindad anteriormente descrito, los Estados deben cooperar en la mitigación de los riesgos ambientales, mediante la notificación previa, consulta y negociación basada en información técnica y actual, que lleve al planteamiento adecuado de estrategias de cooperación y trabajo articulado.

Lo anterior resulta fundamental a la hora de pensar en el diseño de una herramienta de gestión conjunta entre dos o más Estados para un ecosistema transfronterizo, pues los efectos que pueda generar la ejecución de ciertas actividades en un ambiente y lugar de trabajo conjunto y articulado, amparado en un instrumento consensuado y discutido previamente por ambos Estados, debería incluir y exigir la utilización de esta herramienta si se pretende desplegar alguna de las actividades que potencialmente pueda interferir en los objetivos y proyectos propuestos para la conservación y desarrollo sostenible del ecosistema que se viene manejando conjuntamente por los países.

C. Parámetros establecidos para la resolución de posibles conflictos entre las partes

Teniendo en cuenta lo indicado a lo largo de este capítulo y en la tesis en general, en la que se ha planteado que el manejo conjunto de los ecosistemas depende única y exclusivamente de la voluntad política de los Estados, es lógico pensar que son estos los actores principales en la gestión transfronteriza. Sin embargo, y en caso de presentarse algún conflicto, ya sea entre las comunidades locales o entre los mismos Estados, dichos problemas requerirán eventualmente acudir a la vía diplomática o judicial a nivel internacional.

La diversidad de aspectos por los que se puede llegar a generar un conflicto son múltiples e inimaginables, y entre las controversias identificadas como más comunes en un ecosistema de cuenca o aguas compartidas se pueden mencionar los siguientes ejemplos:

– Una de las problemáticas más frecuente es cuando la demanda de agua para diferentes usos supera la oferta¹³⁶. Lo anterior puede ser causado por una sobre-explotación de agua o por aspectos que tienen que ver con la variabilidad de disponibilidad del recurso que suele presentarse en algunas épocas del año, situación que provoca que el Estado aguas abajo no reciba la cantidad suficiente de agua a la que estaba acostumbrado, generando así inconvenientes para cubrir la totalidad de sus necesidades (UICN, 2009: 74).

– Otra de las problemáticas más comunes es cuando ocurre algún evento de contaminación del cuerpo de agua en alguno de los Estados parte, lo que se traduciría en la afectación al otro Estado, conllevando que este ya no pueda hacer uso de este recurso.

– Otro tipo de conflictos que se pueden presentar es cuando la multiplicidad de usos excede la capacidad de la cuenca para mantener la provisión de agua.

– Las causas naturales también pueden generar conflictos de este tipo, entre ellas inundaciones o crecidas de ríos. Asimismo conductas humanas como la excesiva liberación de agua de una represa ubicada aguas arriba que provoca la inundación en un Estado aguas abajo, entre otros ejemplos¹³⁷ (UICN, 2009: 75).

Los anteriores casos de controversias en acuíferos¹³⁸ son solo algunos de los ejemplos de los conflictos que se suelen presentar entre los Estados que comparten

136 Un ejemplo de conflicto por el recurso hídrico que resulta interesante mencionar es el que existe desde hace muchos años entre árabes e israelíes. El control por Israel de los recursos del Alto Jordán y de los acuíferos de Cisjordania en 1967 aumentó las tensiones entre ambos pueblos. Israel hace uso de las aguas del Jordán, mediante el National Water Carrier, y por su parte las restricciones palestinas al uso de los acuíferos mantienen abierto el problema, y exigen a su vez algún tipo de reparto mutuamente aceptado, lo cual contribuiría sin duda alguna como un paso hacia la paz y la convivencia entre árabes e israelíes (SAAB, 2009: 60).

137 Lo expuesto en estos puntos ha sucedido en reiteradas ocasiones, entre ellas la contaminación del río Tisza por el derrame de cianuro a causa de la explosión en una planta química en la ciudad de china de Julín, ubicada en el curso superior del río Songhua, a unos 140 km de la populosa ciudad de Harbin. Este desastre originó una nube tóxica y provocó un desastre natural en el Songhua, tributario del río Amur, y que es compartido entre China y Rusia (BOTTA, 2005).

138 De acuerdo con la ONU, la experiencia permite afirmar que las controversias relacionadas con el recurso agua se han podido manejar por la vía diplomática; en los últimos 150 años se han

un ecosistema, y para los cuales la Carta de las Naciones Unidas establece en su artículo 33 que las partes en una discusión, cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

Se debe acudir a alguna de estas instancias lo cual depende de los Estados parte del conflicto; o puede ser que se esté ya condicionado por alguna circunstancia como la firma previa de algún instrumento internacional entre las partes, que posiblemente establezca los pasos y mecanismos a los que se debe acudir en caso de haber controversias.

Por ejemplo, el Acuerdo del Mekong contiene disposiciones claras respecto de la solución de controversias que se puedan llegar a suscitar entre los Estados parte y que estén relacionadas con cuestiones relativas a su interpretación y aplicación. Así las cosas, este texto señala en primer lugar que la Comisión hará todos los esfuerzos para resolver el conflicto, y en caso de resultar imposible su solución, la cuestión será sometida a los gobiernos para su conocimiento y resolución a través de la negociación por vía diplomática, y en caso de considerarse necesario los Estados podrán requerir la asistencia de un mediador (UICN, 2009: 49). Esta modalidad ha sido interpretada como la extensión de la negociación, en la que se cuenta con la participación de una tercera parte que busca animar a los Estados inmersos en la controversia para que continúen la negociación, actuando como un canal de comunicación entre ellos, proponiendo soluciones y transmitiendo a cada uno las propuestas de la otra parte.

Por otro lado, el convenio de ríos fronterizos entre Finlandia y Suecia estableció una Comisión de Ríos Fronterizos Finlandesa-Sueca¹³⁹, regida en conjunto por represen-

producido aproximadamente 37 controversias graves en las que ha habido estallidos de violencia, en comparación con los 150 tratados que se han firmado. Estos acuerdos son valorados por las naciones toda vez que contribuyen a aumentar la estabilidad y predictibilidad de las relaciones internacionales en lo concerniente a los recursos hídricos (ONU, Aguas Transfronterizas, 2007).

139 El convenio de ríos fronterizos entre Finlandia y Suecia se firmó el 16 de septiembre de 1971 y tiene como objeto principal regular los usos distintos a la navegación entre los ríos fronterizos,

tantes de ambos Estados, y que puede conocer asuntos relacionados con la violación de la parte dispositiva del articulado del Convenio, y se puede constituir en tribunal con competencias para decidir sobre dichas controversias (AGUILAR ROJAS e IZA, 2009: 51).

Es importante hacer énfasis en la mención que hace la Carta de la Naciones Unidas a la investigación como mecanismo de solución de controversias, toda vez que un gran porcentaje de los conflictos que se presentan en materia ambiental se originan a partir de desacuerdos relacionados con aspectos técnicos, entre los que se podrían señalar la necesidad de mantener caudales específicos en ciertas cuencas y las afectaciones que podrían llegar a generar diversas actividades en el medio ambiente, entre otras. Estos desacuerdos pueden ser resueltos mediante una investigación que lleve a cabo un grupo de expertos considerados independientes e imparciales, con el fin de que su informe técnico pueda servir de sustento para facilitar la negociación entre las partes, permitiendo tomar la mejor decisión para la conservación y preservación del ecosistema que se comparte entre diferentes países.

Otros métodos de resolución de conflictos son la conciliación, en la cual las partes se deben de haber puesto de acuerdo en designar a un tercero para que analice los hechos y presente los términos bajo los que se le dará solución al conflicto; el arbitraje que puede ser o un mecanismo opcional o un procedimiento obligatorio al que se debe acceder para la solución del problema¹⁴⁰; la Corte Permanente de

y establecer parámetros concretos sobre los derechos de uso. Igualmente, establece que ambos países podrán disfrutar los beneficios que brindan los cursos de agua teniendo en cuenta la conservación de la naturaleza (UICN, 2009: 50).

140 Como ejemplo se puede citar el caso del lago Lanoux, conflicto que tuvo su origen en la proposición del Gobierno francés de autorizar la construcción de una represa hidroeléctrica utilizando aguas del lago Lanoux, que alimentaba al lago Carol, del cual se beneficiaban algunas poblaciones españolas. De acuerdo con el proyecto las aguas serían utilizadas y desviadas de forma tal que algunos kilómetros más adelante retornarían para el uso de campesinos y agricultores españoles. El problema se dio en torno a la interpretación y aplicación de lo mencionado en los Tratados de Delimitación que se habían celebrado entre los dos países, en los que se establecían reglas claras respecto de la soberanía y debida utilización de las corrientes de aguas existentes en estos Estados. El tribunal concluyó que en ningún momento estaba comprobado que la frontera española sufriría disminución en el nivel del agua para satisfacer sus necesidades, lo cual estaría garantizando por la desviación y compensación en la distribución del agua, y además este hecho

Arbitraje¹⁴¹ que constituye una alternativa para conflictos ambientales, pues en

no generaría cambios en la composición del agua. Por último, el tribunal agregó que obligar a un Estado a suscribir un acuerdo con otros Estados con el fin de ejercer sus competencias, sería una restricción a su soberanía (URIBE y CÁRDENAS, 2010: 171). Sin embargo, indicó cuales eran los límites impuestos por el Derecho internacional para el uso de los recursos naturales compartidos y de las obligaciones impuestas por él para su conservación y protección. De esta manera, el laudo arbitral, según las reglas de la buena fe, decidió que los Estados deben emprender negociaciones no sólo de manera formal sino en la búsqueda de llegar a acuerdos que además prevengan el surgimiento de eventuales conflictos en estas negociaciones, en las cuales se deben considerar los diferentes intereses en juego, e intentar satisfacer de la mejor manera posible a todas las partes que comparten la utilización de los recursos naturales; cfr. “Sentencia arbitral del 16 de noviembre de 1957, en el asunto *Affaire du lac Lanoux* (España, Francia)”, *Report of International Awards*, vol XII, p. 281. Asimismo, está el caso del río San Juan, considerado un desaguadero natural del Gran Lago de Nicaragua, que forma la frontera entre Costa Rica y Nicaragua y fluye de oeste a este hasta desembocar en el Mar Caribe a la altura de la ciudad de San Juan del Norte. La frontera de estos dos países estaba fijada mediante un tratado firmado el 15 de abril de 1858, y que de acuerdo con el artículo VI establece que Nicaragua tendría el dominio exclusivo y jurisdiccional sobre las aguas del río San Juan desde sus orígenes en el Lago de Nicaragua, hasta su desembocadura en el Mar Caribe y Costa Rica gozaría de un derecho perpetuo de libre navegación en dichas aguas entre la desembocadura y un punto ubicado a tres millas del Castillo Viejo (UICN, 2009: 103). Esta disputa se vinculaba con la validez del tratado de límites y de acuerdo con un compromiso entre las partes se había sometido desde 1886 la disputa al arbitraje del presidente de los Estados Unidos. En el laudo, el tratado fue considerado válido, pero se dispuso que Costa Rica no podía impedir que Nicaragua realizara en su propio territorio trabajos destinados al mejoramiento del río que no fueran a producir ocupación, inundación o daño, así como la destrucción o interrupción para la navegación del río San Juan en los cuales Costa Rica goza de un derecho de libre navegación. Así las cosas, Costa Rica tenía derecho a ser indemnizada por la ocupación, sin su consentimiento, de cualquier porción de territorio que le pertenece ubicado en las orillas del río o por la inundación o daño que dichos territorios pudieran sufrir como consecuencia de las actividades de mejoramiento del río que se llevaran a cabo en Nicaragua; cfr. la Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia de 17 de abril de 2013 en el asunto *Ciertas actividades llevadas a cabo por Nicaragua en la zona fronteriza* (Costa Rica c. Nicaragua), en la cual decidió acumular los procedimientos seguidos en esta causa con los de la causa relativa a la construcción de una carretera en Costa Rica a lo largo del río San Juan (Nicaragua c. Costa Rica). (ICJ Reports 2013).

141 La Corte Permanente de Arbitraje se creó en 1899 con el fin de facilitar el arbitraje y otros

2001 adoptó una serie de reglas que tienen por objeto facilitar la resolución de los conflictos vinculados con el ambiente y la utilización de los recursos naturales, por último el arreglo judicial, que consiste en someter la controversia a consideración de un tribunal internacional, como es el caso de la Corte Internacional de Justicia, creada en 1945 y definida como el órgano judicial principal de las Naciones Unidas (art. 92 de la Carta de Naciones Unidas), el cual resuelve disputas legales entre los Estados de acuerdo con el derecho internacional y asesora en cuestiones legales remitidas desde órganos y agencias especializadas de la ONU¹⁴².

métodos de resolución de controversias entre Estados. Esta Corte se ha convertido en una institución de arbitraje moderna y polifacética, que busca responder a las necesidades, en evolución, de la comunidad internacional en materia de resolución de controversias.

- 142 Para el caso específico de este trabajo es importante mencionar algunas controversias o por temas ambientales o por diferendos territoriales y marítimos entre Estados. En relación con los de temas ambientales el caso del Canal de Corfú es reconocido como el primer caso contencioso sometido a la Corte en el ámbito del derecho internacional ambiental. La sentencia del 9 de abril de 1949 reafirmó como un principio general y ampliamente reconocido de Derecho Internacional, el principio enunciado inicialmente ocho años antes en el Laudo arbitral en el asunto *Trailer Smelter*: “[...] la obligación de todo Estado de no permitir a sabiendas, que su territorio sea utilizado para cometer actos contrarios a los derechos de otros Estados”. Otros conflictos y opiniones consultivas en materia ambiental que se pueden mencionar son las siguientes: el caso *The Gabčíkovo-Nagymaros* (sentencia de 25 de septiembre de 1997, en el asunto *Gabčíkovo-Nagymaros* (Hungría contra Eslovaquia) (ICJ Reports 1997); el caso del Canal de Corfú (sentencia del 9 de abril de 1949, en el asunto del Canal de Corfú (Gran Bretaña contra Irlanda del Norte) (ICJ Reports 1949); el caso de las papeleras instaladas sobre el río Uruguay (Sentencia del 4 de abril de 2010 en el asunto del Caso concerniente a la papeleras instaladas sobre el río Uruguay (Argentina contra Uruguay) (ICJ Reports 2010); el caso de las Pesquerías Islandesas (Sentencia del 25 de julio de 1974 en el asunto de la Competencia en Materia de Pesquerías (Reino Unido c. Islandia y República Federal de Alemania c. Islandia) (ICJ Reports 1974); sentencia del 20 de diciembre de 1974 en el caso relativo a los ensayos nucleares (Nueva Zelanda contra Francia) (ICJ Reports 1974); el caso relacionado con las tierras fosfáticas (sentencia del 26 de junio de 1992 sobre el asunto relativo a ciertas tierras fosfáticas en Nauru (Nauru contra Australia) (ICJ Reports 1992). Por otro lado, entre los casos relacionados con conflictos territoriales y marítimos, como el que se analizará a continuación entre Colombia y Nicaragua, se pueden mencionar los siguientes: sentencia del 12 de octubre de 1984 en el Caso relativo a la delimitación de la frontera marítima en la región del Golfo de Maine (Canadá contra Estados Unidos) (ICJ Reports

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Como se mencionó, en este capítulo se buscó identificar con base en los ejemplos de manejo de ecosistemas transfronterizos descritos en el capítulo anterior, así como otras experiencias exitosas, las diferentes estrategias y aspectos que resultan imprescindibles a la hora de diseñar una herramienta que tenga como objetivo principal promover por el desarrollo sostenible de estos ecosistemas estratégicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se indicaron en una primera parte los temas de carácter relevante que es importante tener en cuenta para diagnosticar el carácter ambiental de los ecosistemas transfronterizos, los servicios ecosistémicos que prestan a quienes los habitan o visitan, las características de tipo social, económico y cultural, y la comunidad que habita en ellos, toda vez que el conocimiento de esas particularidades es fundamental al momento de diseñar la estrategia que pueda contribuir con un adecuado manejo transfronterizo de estos lugares.

La participación de la comunidad es fundamental en estos procesos, así como entender la manera en que el conocimiento ancestral puede ser puesto en práctica para diseñar los diferentes planes y proyectos que se deben de tener en cuenta al momento de estructurar la estrategia que es un requisito ineludible.

La segunda parte se centró en identificar una serie de aspectos de forma y fondo que no pueden faltar en la construcción de esta herramienta. Concluyen-

1984); el caso de la delimitación en el Mar Negro, Sentencia del 3 de febrero de 2009 el caso relativo a la delimitación marítima en el Mar Negro (Rumania contra Ucrania) (ICJ Reports 2009); el caso entre Qatar y Bahrein en el que se aplicó la regla de equidistancia, aunque hubo complicaciones posteriores en la parte sur de esa línea, Sentencia de 16 de marzo de 2001 en el caso de la delimitación marítima y cuestiones territoriales (Qatar contra Nahrein) (ICJ Reports 2001); la sentencia del 14 de abril de 1981 en el caso relativo a la plataforma continental (Túnez contra La Jamahiriya Arabe Libia) (ICJ Reports 1981); asimismo el diferendo entre Nicaragua y Honduras, en el que la Corte decidió por unanimidad que Honduras tenía la soberanía sobre los cayos Bobel, Savanna, Port Royal y South en el Caribe debido a su posesión histórica, pero hizo la salvedad de que por tratarse de una zona del mar Caribe en la que existe un buen número de cayos o islas-, era imposible trazar una línea de equidistancia, Sentencia del 8 de octubre de 2007 en el caso de la controversia territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras en el Mar del Caribe (Nicaragua contra Honduras) (ICJ Reports 2007).

do así que la idoneidad de los instrumentos depende más de la situación a ser tratada y no del instrumento en sí, pues de acuerdo con el alcance que se le desee dar a cada estrategia, se elegirá el instrumento ideal para tal fin. Asimismo, la institucionalidad y organización va acorde con la magnitud de los objetivos planteados, la complejidad de la problemática que se decida abordar, y a su vez de la cantidad de países que compartan el ecosistema que se esté buscando gestionar articuladamente.

Un tema que vale la pena mencionar es el referente al apoyo y la cooperación de organismos internacionales, pues resulta fundamental en este tipo de estrategias no solo contar económicamente con soporte internacional, sino también con la experiencia técnica relacionada con el adecuado manejo que se debe implementar en los ecosistemas que por su condición transfronteriza merecen un tratamiento especial y articulado entre los Estados que lo comparten. Muchas veces un organismo internacional es garantía de buenas prácticas, y en caso de presentarse alguna controversia puede contribuir a encontrar una solución aceptada por las partes, pues jugaría un papel de mediador, y sin duda la experiencia, conocimiento y apoyo tecnológico de estas entidades favorecerá el adecuado resultado de las estrategias de manejo conjunto.

Por último se analizaron tres aspectos que deben prioritariamente tenerse en cuenta en la construcción de estas estrategias: el primero es garantizar el cumplimiento de una serie de principios imprescindibles y que deben ser considerados los pilares de estas estrategias, pues de su adecuado acatamiento depende que la relación entre los Estados sea la más pacífica, contribuyendo así al bienestar de los ecosistemas; el segundo la importancia de tener presente la realización de una evaluación ambiental transfronteriza, en caso de que alguno de los países esté interesado en efectuar en su jurisdicción un proyecto que pueda afectar el ecosistema que se ha decidido manejar conjuntamente, y el tercero la necesidad de establecer dentro de la estrategia la manera en que se dirimirá cualquier tipo de controversia que se pueda generarse entre los Estados.

La tercera parte de este trabajo tiene como objetivo exponer un caso que resulta ser la excepción a la regla, y es el supuesto de un ecosistema que siempre ha pertenecido a un solo país, Colombia, y en razón de sus características ambientales, sociales y culturales tan particulares fue declarado por la UNESCO reserva de biosfera en el año 2000, y que como resultado de una controversia territorial y marítima

entre Nicaragua y Colombia, resuelta por el Corte Internacional de Justicia de La Haya el 19 de noviembre de 2012, quedó en jurisdicción de estos dos países que a la fecha no se han puesto de acuerdo en su manejo, conllevando así el deterioro ambiental de este importante y estratégico ecosistema, para el que urge una estrategia articulada de gestión conjunta entre los dos Estados.

Tercera parte
Estrategias para la gestión conjunta de la Reserva
de Biosfera Seaflower entre Colombia y Nicaragua:
ecosistema transfronterizo después del Fallo de la Corte
Internacional de Justicia de 2012



Capítulo 5

El antes, durante y después del fallo de la Corte Internacional de Justicia de 2012: decisión que dejó a la Reserva de Biosfera Seaflower, una de las más grandes del mundo, en medio de una diferencia fronteriza

I. COMENTARIOS INICIALES

El 19 de noviembre de 2012 será un día recordado con mucha tristeza por todos los colombianos, pues la Corte Internacional de Justicia le entregó a Nicaragua la soberanía de aproximadamente 75.000 km² de espacio marítimo, que hasta ese día habían sido colombianos. Los efectos de este Fallo nunca fueron imaginados, y las consecuencias de índole ambiental, social y cultural que se han generado hasta la fecha en ese territorio no fueron consideradas ni por el mismo Estado colombiano.

A continuación se hará un breve análisis y descripción de esta decisión con el fin de entender la manera en la que esta Corte dividió uno de los ecosistemas marinos más importantes del Caribe reconocido por la UNESCO como Reserva de Biosfera Seaflower, cooperando así al deterioro ambiental de esta área marina estratégica debido a las innumerables características que contiene.

Asimismo, en una segunda parte se expondrá, la estrategia utilizada por el Estado colombiano para su defensa, así como las innumerables acciones desplegadas por Colombia con el fin de contrarrestar los efectos de esta decisión a nivel social, cultural y ambiental en esta región del país. Por su parte, se mencionará la reacción de Nicaragua ante la estrategia de defensa colombiana, lo que para ese país resultó ser en parte una presunta violación de derechos soberanos y espacios marítimos

en el Mar Caribe, permitiendo así la interposición de dos nuevas demandas ante la Corte, que a la fecha se encuentran en curso.

Para culminar este capítulo, se verá cómo un ecosistema de características tan especiales y únicas como la Reserva de Biosfera Seaflower, inicialmente ubicada en territorio colombiano, ahora en razón de este fallo quedó compartida por dos países, que a la fecha no se han puesto de acuerdo en su administración, produciendo así una serie de efectos negativos para los recursos naturales existentes en esta área marina y que prestan una serie de servicios ecosistémicos a la humanidad en general.

II. EL FALLO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA EN EL DIFERENDO TERRITORIAL Y MARÍTIMO ENTRE COLOMBIA Y NICARAGUA

La decisión de la Corte Internacional de Justicia conocida en noviembre de 2012 dejó la mitad de la Reserva de Biosfera Seaflower en territorio nicaragüense, después de haber realizado, de acuerdo con su criterio, la delimitación de la frontera marítima entre Colombia y Nicaragua, que en relación con lo expuesto por la Corte no se encontraba definida, tal y como Colombia lo presentaba en su defensa.

En el año 2000 la totalidad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es decir más de 180.000 km² de mar territorial y escasos 57 km² de superficie terrestre, por consiguiente una jurisdicción eminentemente oceánica, fue designada por la UNESCO como Reserva de Biosfera Seaflower. Esta designación, así como sus características ecológicas, sociales y económicas han llevado a Colombia a establecer una serie de estrategias cuyo objetivo principal es garantizar la protección ambiental de este ecosistema estratégico para la región Caribe y el mundo en general.

Es fundamental conocer los antecedentes históricos, así como el proceso que se llevó desde el 6 de diciembre de 2001 hasta el 19 de noviembre de 2012, día en que se conoció el Fallo final¹⁴³, toda vez que lo anterior permite entender las

143 Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 19 de noviembre de 2012, en el asunto Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua *vs.* Colombia), (ICJ REPORTS 2012, p. 624).

diferentes razones por las que Colombia nunca imaginó que pudiera perder esta área marina de características tan particulares y representativas para el país. Por su parte, la sentencia alude a una serie de decisiones que resulta fundamental aclarar con el fin de comprender la manera, en algunos aspectos ilógica, cómo quedó dividido este ecosistema y los efectos que se han producido consecuentemente.

1. Algunos antecedentes históricos de la relación entre Colombia y Nicaragua

Las diferencias de tipo fronterizo que han existido entre Colombia y Nicaragua por el Mar Caribe y las islas de San Andrés, Providencia y los Cayos datan de muchos años, se podría decir que desde la época postcolonial han sido conocidos estos conflictos fronterizos¹⁴⁴. Así, el 24 de marzo de 1928, con la firma del Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra¹⁴⁵, se hicieron reconocimientos mutuos de soberanía

144 Varios Estados de América Latina han acudido a los órganos de solución de controversias internacionales, especialmente a la Corte Internacional de Justicia, con el fin de dar trámite y encontrar salida para los diferendos territoriales y marítimos que se han venido presentando en razón de la falta de claridad en la definición de las fronteras. En el caso específico de la controversia entre Nicaragua y Colombia había de por medio una de las circunstancias que más importan a los Estados, el territorio, que ya no es solamente concebido como el espacio geográfico donde se ejerce la soberanía, sino que en la actualidad reviste un mayor interés, toda vez que se tienen en cuenta las diferentes formas de explotación de los recursos naturales que hay en él (ROBAYO GALVIS, 2018: 15).

145 El Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra fue aprobado en Colombia el 17 de noviembre de 1928, mediante la Ley 93; cfr. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0093_1928.htm]. Por su parte, Nicaragua ratificó el tratado mediante la Ley del 6 de marzo de 1930, en la cual se decretó que ese instrumento ponía término a la cuestión pendiente entre ambas repúblicas sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia y la Mosquitia nicaragüense por cuanto el Archipiélago de San Andrés mencionado en la cláusula primera del tratado no se extiende al occidente del meridiano 82 de Greenwich de la carta publicada en octubre de 1885 por la Oficina Hidrográfica de Washington, bajo la autoridad del Secretario de la Marina de los Estados Unidos de América del Norte; cfr. [[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/34076fcc58A187290625737C0062F255?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/34076fcc58A187290625737C0062F255?OpenDocument)].

sobre las islas, sin mencionar las áreas marinas. Posteriormente, en 1969 se reavivó una crisis diplomática que se extendió hasta 2001, año en que Nicaragua llevó la disputa a la Corte Internacional de Justicia para que pusiera fin al diferendo que no pudo ser solucionado mediante la vía diplomática (ABELLO GALVIS, 2013: 50).

Entre las divisiones administrativas que se realizaron en el periodo colonial, y el reconocimiento del principio *uti possidetis iure*, se dio por entendido que Colombia y Nicaragua tenían clara la soberanía respecto del espacio marítimo del Caribe en disputa, así como lo referente a la totalidad de las islas del Archipiélago de San Andrés. Lo anterior estaba respaldado por la Real Orden del 20 de noviembre de 1803, documento en el que según Colombia, se determinaba que la Costa Mosquitia y las islas de San Andrés salieron definitivamente del dominio de la Capitanía General de Guatemala y pasaron a ser parte del Virreinato de Santa Fe.

Figura 1

Real Orden de 1803. Banco de la República



Sin embargo, para Nicaragua la Real Orden no tiene ningún alcance toda vez que esta perdió su vigencia cuando se promulgó la Real Cédula de 1806 por el Consejo de Indias, en la que supuestamente se resolvió que el Capitán General de Guatemala se ocuparía de la “Costa de Mosquitos”, hecho seguido de diferentes notas de protesta respecto del ejercicio de la soberanía, continuando Nicaragua con la ocupación de las islas Mangles en 1890, islas que desde la perspectiva colombiana formaban parte del Archipiélago de San Andrés.

Diferentes actuaciones de terceros Estados, como de los mismos nicaragüenses al negociar el Tratado Chamorro-Weitzel¹⁴⁶ con Estados Unidos, en el que Nicaragua le otorgó a Estados Unidos una concesión para explotar las islas Mangles durante 99 años, que de acuerdo con Colombia, hacían parte del Archipiélago de San Andrés, conllevaron que este último país presentara notas de protesta contra dicho tratado, que finalmente no fue aprobado por el Senado de Estados Unidos.

Las tensiones entre los dos países llevaron a que finalmente en 1928 se firmara el acuerdo Bárcenas Meneses-Esguerra conocido como “Tratado Esguerra-Bárcenas”, en el que se realizaron los siguientes reconocimientos y concesiones mutuas:

- Colombia reconoció la soberanía de Nicaragua sobre la costa de Mosquitos y sobre las islas Mangle Grande y Mangle Chico.

- Nicaragua reconoció la soberanía de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y todas las demás islas y cayos que hacen parte del Archipiélago.

- Asimismo se declaró que en este Tratado no se incluirían los cayos de Roncador, Quitasueño y Serrana, debido a que su dominio estaba en litigio entre Colombia y Estados Unidos de América.

Después de la firma del tratado, y hasta 1969, se vivió un periodo de entendimiento entre las partes. En ese año Nicaragua revivió el conflicto al efectuar

146 El Tratado Chamorro-Weitzel se firmó el 8 de febrero de 1913 entre los gobiernos de Estados Unidos y Nicaragua. Este documento otorgaba a Estados Unidos, entre otros aspectos, opción perpetua para construir el canal por cualquier parte del territorio nicaragüensenicaragüense, una base naval en el Golfo Fonseca, libre navegación para la marina norteamericana en aguas territoriales de Nicaragua, a cambio de US\$3 millones (ROJAS CORRALES, 1914: 11).

acciones de soberanía¹⁴⁷ sobre las aguas del mar Caribe ubicadas al Este del meridiano 82, en las que también pretendía realizar actividades de exploración y explotación de petróleo. Estos comportamientos motivaron que el Estado colombiano enviara notas de protesta, que tuvieron como respuesta de Nicaragua, que ese país era soberano de esas zonas marítimas, fijándose la disputa por el territorio, por lo que Colombia presentó una declaración de soberanía sobre la zona marítima y terrestre¹⁴⁸.

Consecuentemente Nicaragua declaró unilateralmente la invalidez y nulidad de este tratado celebrado con Colombia en 1928¹⁴⁹, seguido de múltiples persecucio-

147 Entre las acciones de soberanía realizadas por Nicaragua, se puede mencionar el otorgamiento de concesiones de exploración petrolera mas allá del meridiano 82: “En 1964 a la Union Oil, en 1966 a la Mobil Oil, en 1965 a la Shell y en 1967 a la Chevron” (ZAMORA, 1994: 28). Igualmente, durante esos años se lideró, y con mayor énfasis en el año 1979 con la llegada al poder del Frente Sandinista para la Liberación Nacional, una política de desconocimiento de la soberanía colombiana con el estudio de legalidad del Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra. Lo anterior llevó a que el 4 de febrero de 1980 la Junta de Reconstrucción Nacional expidiera el Decreto n.º 324 en el que se declaró que las Islas de San Andrés, Providencia y territorios circundantes eran nicaragüenses y que el Tratado de 1928 era inválido porque el país se encontraba invadido por Estados Unidos de Norteamérica al momento en que se firmó (Asamblea Nacional de Nicaragua, 2012: 7).

148 La disputa colombo-nicaragüense es básicamente territorial, sin embargo, es absolutamente claro que los argumentos económicos y geoestratégicos han sido significativamente relevantes en este caso, toda vez que el Mar Caribe ha sido desde las remotas épocas de la Conquista una de las regiones más codiciadas por las distintas potencias entre las que se pueden mencionar España, Inglaterra, Francia, Holanda y Estados Unidos. La ubicación del Archipiélago de San Andrés ofrece una posición estratégica envidiable pues está ubicado en la parte centro occidental del Caribe, a 480 kilómetros de Colombia y a 400 kilómetros de Panamá. En razón de la proximidad de San Andrés al Canal de Panamá se puede controlar el tráfico marítimo a través del Canal de Yucatán, del Paso de los Vientos (entre Cuba y Haití) y del Canal de la Mona (entre República Dominicana y Puerto Rico), pasos obligatorios para acceder o salir del Canal de Panamá (URIBE VARGAS, 2002: 19).

149 En ese sentido es importante recalcar que el 4 de febrero de 1980 la Junta de Reconstrucción de Nicaragua, organismo supremo de dirección política legislativa y administrativa que asumió el poder al derrocamiento de la dictadura somocista, reunió al cuerpo diplomático acreditado en

nes y capturas de barcos en la zona, lo que culminó un nuevo capítulo del conflicto territorial y marítimo entre los dos países, que concluyó el 6 de diciembre de 2001 en la demanda de Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Managua para dar lectura al documento en el que declararon la nulidad e invalidez del Tratado Bárcenas Meneses-Esquerro, del cual se extraen los siguientes apartes que resultan interesantes para este trabajo: “Las circunstancias históricas que vivió nuestro pueblo desde el año de 1909 impidieron una verdadera defensa de nuestra Plataforma Continental, aguas jurisdiccionales y territorios insulares –que emergen de dicha Plataforma Continental–, ausencia de soberanía que se manifestó en la imposición a nuestra Patria de dos tratados absolutamente lesivos para Nicaragua, cuales fueron el Tratado Chamorro-Viran de agosto 5 de 1914, cuya abrogación fue una de las tantas parodias de la dictadura una vez que el Gobierno norteamericano consideró inútil dicho tratado; y el conocido como Tratado Bárcenas Meneses-Esquerro, cuya firma le fue impuesta a Nicaragua en 1928, y cuya ratificación, que igualmente obedeció a razones de fuerza, se efectuó en el año 1930, es decir, ambos actos efectuados bajo la total ocupación política y militar de Nicaragua por parte de los Estados Unidos de América. Este Tratado Bárcenas Meneses-Esquerro no sólo fue producto de una imposición por parte de una potencia mundial en contra de un país débil y pequeño, sino que fue mantenido en secreto durante algún tiempo y realizado en flagrante violación de la Constitución nicaragüense vigente en ese entonces, que prohibía en términos absolutos la firma de tratados que implicaran una lesión a la soberanía nacional o el desmembramiento del territorio patrio. El Tratado Bárcenas Meneses-Esquerro, además de ser lesivo para Nicaragua, implicó la ocupación de una gran parte de nuestro territorio insular, como lo son las islas de San Andrés y de Providencia y los cayos y bancos circundantes, sin que en ellos estuvieran incluidos Roncador, Quitasueño y Serrana. Esta injusticia es más evidente cuanto que todas esas islas, islotes, cayos y bancos, son parte integrante e indivisible de la plataforma continental de Nicaragua, territorio sumergido que es prolongación natural del territorio principal y por lo mismo incuestionablemente territorio soberano de Nicaragua”; asimismo señala que: “[...] la firma el 8 de septiembre de 1972 de un tratado entre Estados Unidos y Colombia, es simplemente el perfeccionamiento del despojo territorial de Nicaragua iniciado en 1928”, lo que conllevó que: “Estas circunstancias nos imponen la obligación patriótica y revolucionaria de DECLARAR LA NULIDAD E INVALIDEZ del Tratado Bárcenas Meneses-Esquerro, suscrito el 24 de marzo de 1928 y ratificado el 6 de marzo de 1930, en un contexto histórico que incapacitaba como gobernantes a los Presidentes impuestos por las fuerzas de intervención norteamericanas en Nicaragua, y que violaba, como ya se ha señalado, los principios de la Constitución Nacional vigente” (LOZANO SIMONELLI, 2003: 98).

2. Once años de litigio en la Corte Internacional de Justicia de La Haya

Como ya se señaló, Colombia consideraba que desde 1928, año en que se suscribió el Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra con Nicaragua, el tema relacionado con la delimitación y frontera marítima había sido solucionado. Sin embargo, para Nicaragua la frontera marítima aún no estaba delimitada, razón por la cual en 2001 compareció ante la Corte Internacional de Justicia solicitando que fuera ella la que estableciera el límite marítimo mediante el trazado de una línea entre las costas continentales de ambos países y a su vez reclamando la soberanía sobre las islas¹⁵⁰.

La tabla a continuación presenta cada una de las actuaciones surtidas a lo largo de este litigio. En la tesis se exponen algunas de ellas con mayor detalle y análisis, sin embargo, de las demás se hará breve mención, toda vez que no se pretende hacer un análisis jurídico de este fallo, sino más bien entender los efectos ambientales, económicos y sociales que se han producido desde de la delimitación realizada por la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

150 Las pretensiones de Nicaragua en su demanda incluían declarar: “Que la República de Nicaragua tiene soberanía sobre las islas de Providencia, San Andrés y Santa Catalina y todas las islas y cayos que le pertenecen, así como también sobre Roncador, Serrana, Serranilla y Quitasueño (en cuanto sean susceptibles de apropiación)”; asimismo, requirió que: “A la luz de la determinación del título solicitado, la Corte debe determinar el curso de la frontera marítima entre las áreas de la plataforma continental y la zona económica exclusiva pertenecientes respectivamente a Nicaragua y a Colombia de acuerdo con los principios equitativos y las circunstancias relevantes reconocidas por el Derecho internacional general como es aplicable a la delimitación de una frontera marítima singular”; al respecto cfr. [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/7079.pdf>].

Tabla 5

Cronología de la demanda de Nicaragua contra Colombia ante la Corte Internacional de Justicia

Año	Día	Actuación
2001	5 de diciembre	Retiro de la Declaración de la aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte.
	6 de diciembre	Nicaragua presenta la demanda contra Colombia ante la Corte.
2002	26 de febrero	La Corte expide una ordenanza fijando los plazos para los alegatos escritos de las partes.
2003	28 de abril	Nicaragua presenta su memoria*.
	21 de julio	Colombia presenta ante la Corte su documento de Excepciones preliminares.
2004	26 de enero	Nicaragua entrega a la Corte sus observaciones a las excepciones preliminares presentadas por Colombia.
2007	Del 4 al 8 de junio	Audiencias orales sobre excepciones preliminares.
	13 de diciembre	La Corte Internacional de Justicia emite su fallo sobre las excepciones a su competencia presentadas por Colombia.
2008	Del 2 al 6 de julio	Posición de delimitación línea media.
	11 de noviembre	Colombia entrega su contramemoria.
2009	18 de septiembre	Nicaragua entrega su documento de réplica.
2010	18 de junio	Colombia entrega su documento de réplica
2011	4 de mayo	Lectura de fallo sobre la intervención de terceros Estados.
2012	Del 23 de abril al 4 de mayo	Audiencias de fondo ante la Corte.
	19 de noviembre	Fallo de la Corte en el diferendo entre Colombia y Nicaragua

* La memoria presentada por Nicaragua está disponible en [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/13870.pdf>]. Sin embargo, lo que en esencia solicitó este país a la Corte que declarara y juzgara fue: 1) la República de Nicaragua posee soberanía sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como los islotes y cayos correspondientes; 2) la República de Nicaragua posee soberanía sobre los los Cayos de Albuquerque, los Cayos del Este-Sudeste, el Cayo de Roncador; North Cay, Southwest Cay y cualquier otro cayo en el banco de Serrana; East Cay, Beacon Cay y cualquier otro cayo en el banco de Serranilla; y Low Cay y cualquier otro cayo en el banco de Bajo Nuevo; 3) si la Corte concluyera que hay formaciones en el banco de Quitasueño que califican como islas a la luz del derecho internacional, se pide a la Corte concluir que la soberanía sobre dichas formaciones le corresponde a Nicaragua; 4) el Tratado Bárcenas-Esguerra firmado en Managua el 24 de marzo de 1928 no fue válido legalmente y, en particular, no proporcionó un fundamento jurídico a las pretensiones de Colombia sobre San Andrés y Providencia; 5) en el evento de que la Corte concluya que el Tratado Bárcenas-Esguerra fue celebrado válidamente, su violación por Colombia autorizó a Nicaragua a declarar su terminación; 6) en el evento de que la Corte concluya que el Tratado Bárcenas-Esguerra fue celebrado válidamente y está todavía en vigor, determinar que este Tratado no estableció una delimitación de las áreas marítimas a lo largo del meridiano 82° W de longitud; 7) en el evento de que la Corte concluya que Colombia tiene soberanía respecto de las islas de San Andrés y Providencia, se enclaven estas islas y se les asigna derecho a un mar territorial de doce millas, puesto que esta es la solución equitativa apropiada que se justifica dado el marco geográfico y jurídico; 8) la solución equitativa para los cayos, en el evento de que se concluya que ellos son colombianos, es delimitar una frontera marítima trazando un enclave de 3 millas náuticas alrededor de los mismos; 9) la forma apropiada de delimitación, dentro del contexto geográfico y jurídico constituido por las costas continentales de Nicaragua y Colombia, es una frontera marítima única en forma de línea media entre estas costas”.

Las excepciones preliminares presentadas por Colombia en el año 2003 estaban enfocadas en dos aspectos fundamentales¹⁵¹:

– En primer lugar, este asunto ya estaba resuelto desde 1928 con la firma del Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra

– Como segunda consideración, la Corte carecía de jurisdicción para conocer de la demanda de Nicaragua.

Según la defensa colombiana, esta segunda consideración estaba amparada en que por un lado el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, del cual también hace parte Nicaragua y en el que se fundamenta la Jurisdicción de la Corte para resolver esta controversia, se había suscrito el 30 de abril de 1948 y ratificado en 1968, muchos años después de que este conflicto se entendería resuelto con la firma del Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra, razón por la que la Corte no era competente para conocer del tema, considerando que el Pacto de Bogotá no tiene cláusula de retroactividad¹⁵². Por otro lado, un día antes de que los nicaragüenses presentaran la demanda, Colombia retiró la declaración de aceptación de la Corte¹⁵³, sin embargo, en el fallo sobre excepciones preliminares la Corte Internacional

151 Las excepciones preliminares fueron presentadas por Colombia el 21 de julio de 2003; cfr. [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/13868.pdf>].

152 El Pacto de Bogotá es un Tratado que se negoció en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), dirigido a los miembros de esta organización. Mediante este documento los Estados convienen en abstenerse de la amenaza o del uso de la fuerza para arreglar sus controversias, y buscan recurrir más bien a procedimientos pacíficos para solucionarlos, entre los que se mencionan los buenos oficios, la mediación, la investigación, la conciliación, el arbitraje y el procedimiento judicial, expuestos con amplitud desde el capítulo II al V de este Tratado (MATEUS RUGELES, 2013: 4).

153 La Corte Internacional de Justicia se ocupa de resolver las controversias jurídicas entre Estados que hayan aceptado previamente su intervención, como lo hizo Colombia en 1932 mediante una declaración modificada en el año de 1937 para incluir una reserva, quedando como texto final lo siguiente: “La República de Colombia reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, bajo condición de reciprocidad, con respecto a todo otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte Permanente de Justicia Internacional, de conformidad con el artículo 36 del Estatuto. La presente declaración no se aplica sino a las controversias resultantes de hechos posteriores al 6 de enero de 1932”.

de Justicia es explícita en mencionar que Colombia continuaba obligada a acudir a la Corte en virtud de lo expuesto en el Pacto de Bogotá¹⁵⁴.

154 Como se expone, la Corte era competente para estudiar este caso si se tienen en cuenta los siguientes aspectos: A. El artículo 36 del Estatuto mencionado hace alusión a la competencia de la Corte en el siguiente sentido: “1. La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometán y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes, [...] 5. Las declaraciones hechas de acuerdo con el artículo 36 del estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional que estén aún vigentes, serán consideradas, respecto de las partes en el presente Estatuto, como aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia por el periodo que aún les quede de vigencia y conforme a los términos de dichas declaraciones; 6. En caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá. B. De acuerdo con el artículo LVI del Pacto de Bogotá, este regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciado mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para los demás signatarios. La denuncia será dirigida a la Unión Panamericana, que la transmitirá a las otras Partes Contratantes. La denuncia no tendrá efecto alguno sobre los procedimientos pendientes iniciados antes de transmitido el aviso respectivo”. Vale la pena mencionar que en ese momento Colombia había retirado la cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria, pues la denuncia del Pacto de Bogotá se realizó en noviembre del año 2012. Sin embargo, en el asunto relativo a la jurisdicción en materia de pesquerías entre España y Canadá en 1998, en el que la Corte declaró que no tenía competencia para pronunciarse sobre la controversia planteada por España en 1995 (12 votos contra 5), Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 4 de diciembre de 1998, en el asunto relativo a la jurisdicción en materia de pesquería (España *vs.* Canadá), (ICJ Reports 1998, p. 47), la mayoría de las opiniones de los magistrados disidentes se basaron en que la Corte sí era competente para revisar este asunto, toda vez que los acontecimientos se habían producido entre el 10 y 12 de marzo de 1994, periodo durante el cual Canadá formuló casi simultáneamente su reserva, con la que impidió el examen de la Corte, y presentó un proyecto de ley al Parlamento, proyecto que fue aprobado. Así las cosas, el magistrado Bedjaoui expuso que había razones más que suficientes para considerar que Canadá procedió así, pues deseaba protegerse frente a cualquier actuación judicial; cfr. al respecto [<https://www.icj-cij.org/files/summaries/summaries-1997-2002-es.pdf>]. Este asunto presenta similitudes con el ahora estudiado entre Colombia y Nicaragua, con la diferencia de que en este la Corte decidió que sí tenía competencia para pronunciarse.

En 2007 se conoció la decisión de la Corte sobre excepciones preliminares¹⁵⁵ basada en tres puntos concretos:

- La Corte era competente para conocer este caso.
- El Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra era un tratado en materia territorial y no marítima, por lo que se consideró que el meridiano 82 no era frontera marítima, razón por la que esta nunca había sido delimitada entre los dos países.
- La soberanía de las islas recaía en Colombia de acuerdo con el Tratado mencionado (ABELLO GALVIS, 2013: 77).

En la segunda parte del proceso Colombia entregó el 11 de noviembre de 2008 su contramemoria¹⁵⁶, seguida de la réplica del demandante y una dúplica¹⁵⁷ del demandado.

Así las cosas, Nicaragua presentó sus argumentos en septiembre de 2009 en los que solicitó que la Corte juzgara que:

- Roncador, Quitasueño y Serrana fueran excluidos del Tratado de 1928 y no formaran parte del Archipiélago; y que a su vez se declarara que Quitasueño está sumergido y por tanto no es susceptible de soberanía, y en todo caso, está ubicado en la plataforma de Nicaragua y pertenece a esa república.
- Se reconociera que Nicaragua tiene soberanía sobre todos los accidentes marítimos en su costa Caribe no probados como parte del Archipiélago de San

155 Cfr. el documento de la decisión de la Corte del 13 de diciembre de 2017 sobre las excepciones preliminares en [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/124-20071213-JUD-01-00-EN.pdf>].

156 En su contramemoria Colombia le solicitó a la Corte que juzgara y declarara que: a) Colombia tiene soberanía sobre todas las formaciones insulares en disputa entre las partes: Albuquerque, Este-Sudeste, Roncador, Serrana, Quitasueño, Serranilla y Bajo Nuevo y todas sus formaciones adyacentes, que hacen parte del Archipiélago de San Andrés. b) la delimitación de la zona económica exclusiva y la plataforma continental entre Nicaragua y Colombia debe ser realizada mediante una frontera marítima única, siendo esta la línea cada punto de la cual sea equidistante de los puntos de base más cercanos desde los cuales se miden los mares territoriales de las partes. Y mediante una gráfica representó esa delimitación; al respecto cfr. [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/16969.pdf>].

157 La Dúplica presentada por Colombia el 18 de junio de 2010 está disponible en [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/16973.pdf>].

Andrés, y particularmente los cayos Albuquerque, Cayos del Este Sudeste, Cayo Roncador, North Cay, Southwest Cay y cualquier otro cayo en el banco de Serrana, East Cay y cualquier otro cayo en el banco de Serranilla, Low Cay y cualquier otro cayo en el banco de Bajo Nuevo.

– Que, si la Corte encontrase que existen formaciones insulares en el banco de Quitasueño, se calificaran estas como islas bajo el derecho internacional, y la soberanía de tales formaciones perteneciera a Nicaragua.

– Por otro lado, en cuanto a la delimitación marítima, Nicaragua cambió su posición inicial y planteó la idea de una plataforma continental extendida, que en principio en su demanda no había alegado. De esa manera solicitó a la Corte una línea de delimitación aún más extrema hacia el oriente, trazando así una frontera marítima entre los márgenes exteriores de las plataformas continentales generadas por las costas continentales de los dos países.

– Por último, insistió en la teoría de los enclaves¹⁵⁸ de 12 millas y 3 millas para las islas y los cayos respectivamente, que la Corte considere que pertenece a Colombia¹⁵⁹.

Por su parte en su Dúplica, presentada en diciembre de 2010, Colombia expuso los siguientes argumentos:

– Que Roncador, Quitasueño y Serrana sí eran parte del Archipiélago, y siempre estuvieron incluidos en el Tratado de 1928.

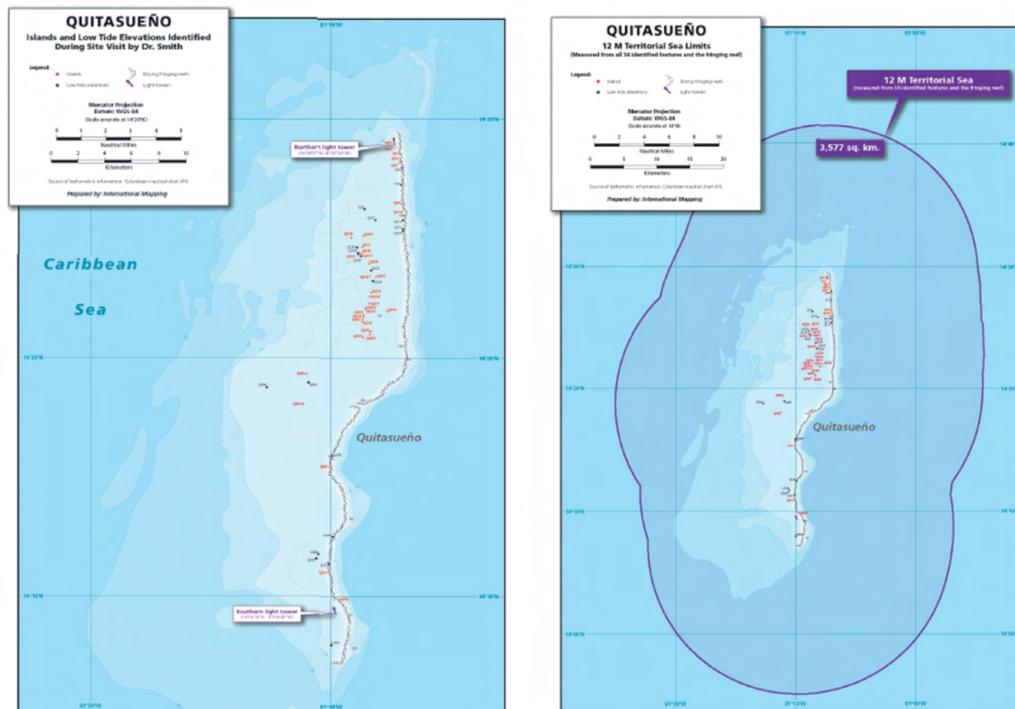
158 Según la Real Academia de la Lengua Española un enclave es un: “[...] territorio incluido en otro de mayor extensión con características diferentes: políticas, administrativas, geográficas”. Un ejemplo de enclave es la Isla Martín García ubicada en la desembocadura del río Uruguay a 46 kilómetros de Buenos Aires. Es un enclave de la República Argentina en el Río de la Plata rodeado de aguas uruguayas, que se encuentra a 3.3 km de la punta de Martín Chico en la costa de este último país y a 1.5 km del grupo de islas aluviales argentinas que integra la isla Oyarvide. La isla cuenta con una superficie aproximada de 168 ha y una población estable aproximada a 180 habitantes. Constituye una reserva natural de uso múltiple, respetándose las reservas establecidas en el Tratado del Río de la Plata de 1973. Dicho tratado vedó el uso de la isla para fines militares y la destinó exclusivamente a reserva natural para la conservación y preservación de la fauna y flora autóctonas (GONZÁLEZ, 2019).

159 La réplica presentada por Nicaragua el 18 de septiembre de 2009 está disponible en [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/16971.pdf>].

– Que de acuerdo con los estudios realizados por la Armada Nacional y por el geógrafo Robert W. Smith se confirmó que existen 34 formaciones insulares que emergen de manera permanente en pleamar. Demostrándole Colombia a la Corte, tal como se representa en la figura 2, que Quitasueño sí es una isla susceptible de soberanía.

Figura 2

Mapas de Quitasueño elaborados en el informe
“Diagramación de las Islas de Quitasueño (Colombia)”



Fuente: Mapas de Quitasueño elaborados en el informe “Diagramación de las Islas de Quitasueño (Colombia) –sus Líneas de base, Mar Territorial y Zona Contigua” (Smith, “Diagramación de las Islas de Quitasueño (Colombia) – sus Líneas de base, Mar Territorial y Zona Contigua”, 2010) en el que se demuestra que por sus características es una isla susceptible de soberanía.

– Igualmente, estableció que tanto geográfica como histórica y jurídicamente todos los cayos forman parte integral del Archipiélago.

– Y propuso un trazado de línea media entre las islas y cayos relevantes del Archipiélago y las islas y cayos relevantes de Nicaragua, el cual se refleja en la figura 3. En esta propuesta se tienen en cuenta los principios y métodos para la redelimitación marítima, tal como han sido desarrollados por la jurisprudencia de la misma Corte, así como también el meridiano 82° W como derechos actuales y potenciales de terceros Estados.

Figura 3

Mapa con la propuesta de línea media planteada por Colombia en la dúplica del año 2010



Fuente: ICJ (2010: 116)160.

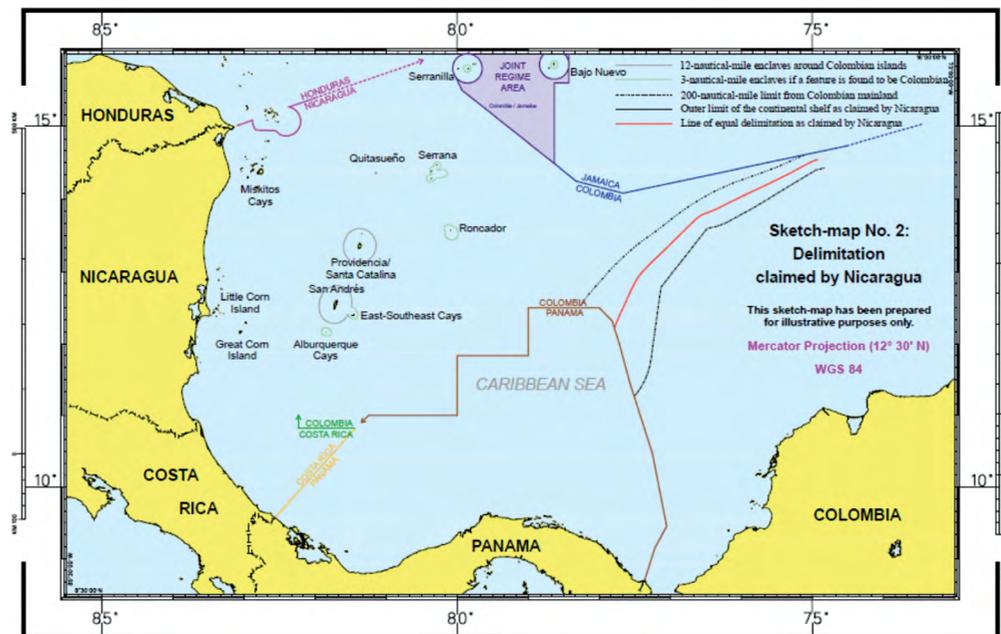
160 Los apéndices, anexos y mapas de la Dúplica presentada por Colombia está disponibles en [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/124/124-20100618-wri-01-01-EN.pdf>]

– Para finalizar se enfatizó en la importancia de preservar el espacio de vida tradicional de la población del Archipiélago, así como la seguridad de esta área estratégica del Caribe.

Finalmente, en las audiencias de fondo que se realizaron entre el 23 de abril y el 4 de mayo de 2012, Nicaragua (el 26 de abril) continuó reclamando los demás cayos del Archipiélago diferentes a San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ante lo cual Colombia (el 27 de abril) manifestó que teniendo en cuenta los títulos históricos y jurídicos, así como los actos de jurisdicción¹⁶¹, se podía establecer claramente la soberanía colombiana en esos territorios y en las áreas marítimas correspondientes. En relación con la delimitación marítima, Colombia alegó que la propuesta por Nicaragua no tenía fundamentos jurídicos ni respaldo científico.

Figura 4

Mapa con la propuesta de línea media planteada por Nicaragua



Fuente: ICJ Reports (2012: 46).

161 Entre los actos de jurisdicción mencionados por Colombia destacan los siguientes: el proceso de organización política del Archipiélago, el licenciamiento de actividades de explotación de recursos que se encuentran en las islas, la aplicación de la regulación en la actividad pesquera, las medidas de control de inmigración, la presencia y actividades de búsqueda y rescate en las diferentes islas, los trabajos y mejoras públicas en las islas.

Asimismo, durante los días 1.º y 4 de mayo Nicaragua continuó reiterando sus argumentos sobre la soberanía de las islas, y señaló cómo debería realizarse la delimitación de la plataforma continental entre ambos Estados, además de apuntar acerca de la identificación de un enclave que otorgara a los cayos e islas colombianas un espacio de mar territorial. Para finalizar, Colombia continuó exponiendo la soberanía sobre el Archipiélago y la falta de fundamento jurídico respecto de la delimitación que estaba solicitando Nicaragua.

3. Las decisiones de la Corte: la soberanía de los siete cayos y el trazado de la delimitación marítima

Como se señaló, una de las pretensiones de Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia estaba relacionada con la soberanía sobre una serie de cayos o espacios terrestres entre los que se pueden mencionar Albuquerque, Este-Sur-Este, Roncador, Serrana, Quitasueño, Serranilla y Bajo Nuevo¹⁶², ante lo cual la Corte tuvo que analizar tanto la ubicación como las características geográficas de dichos lugares, con el fin de determinar si se trataba de islas y eran susceptibles de apropiación. Así las cosas, y después de concluir que sí eran islas, la Corte, en razón del Tratado Bárcenas Meneses-Esguerra de 1928, entró a determinar cuáles de esos espacios terrestres hacían parte de Archipiélago toda vez que de acuerdo con el artículo 1.º del tratado la soberanía de todas las islas, islotes y cayos que conforman

162 Entre las pretensiones de Nicaragua, presentadas el 18 de septiembre de 2009 en su réplica, se le solicitaba a la Corte juzgar y declarar que Roncador, Quitasueño y Serrana fueran excluidos del Tratado de 1928 y no formaban parte del Archipiélago; y que Quitasueño está sumergido y por tanto no era susceptible de soberanía, y en todo caso, se encuentra ubicado en la plataforma de Nicaragua y pertenece a esa República. Asimismo solicitó que se reconociera que Nicaragua tenía soberanía sobre todos los accidentes marítimos en su costa del Mar Caribe no probados como parte del Archipiélago de San Andrés, y particularmente los Cayos Albuquerque, Cayos del Este-Sudeste, Cayo Roncador, North Cay, Southwest Cay y cualquier otro cayo en el Banco de Serrana, East Cay y cualquier otro cayo en el Banco de Serranilla, Low Cay y cualquier otro cayo en el Banco de Bajo Nuevo.

este Archipiélago recaía en Colombia. En razón de lo anterior, la Corte concluyó que la soberanía sobre estos siete cayos era de Colombia¹⁶³.

En relación con el trazado de la frontera marítima única que delimita la plataforma continental, así como las zonas económicas exclusivas de Nicaragua y Colombia, la Corte determinó que debe seguir las líneas geodésicas que unen los puntos cuyas coordenadas son las siguientes, y que se encuentran representadas en el mapa que la misma sentencia adjunta, y que se presenta a continuación.

Figura 5

Coordenadas de delimitación de la plataforma continental y las zonas económicas exclusivas de la República de Nicaragua y la República de Colombia

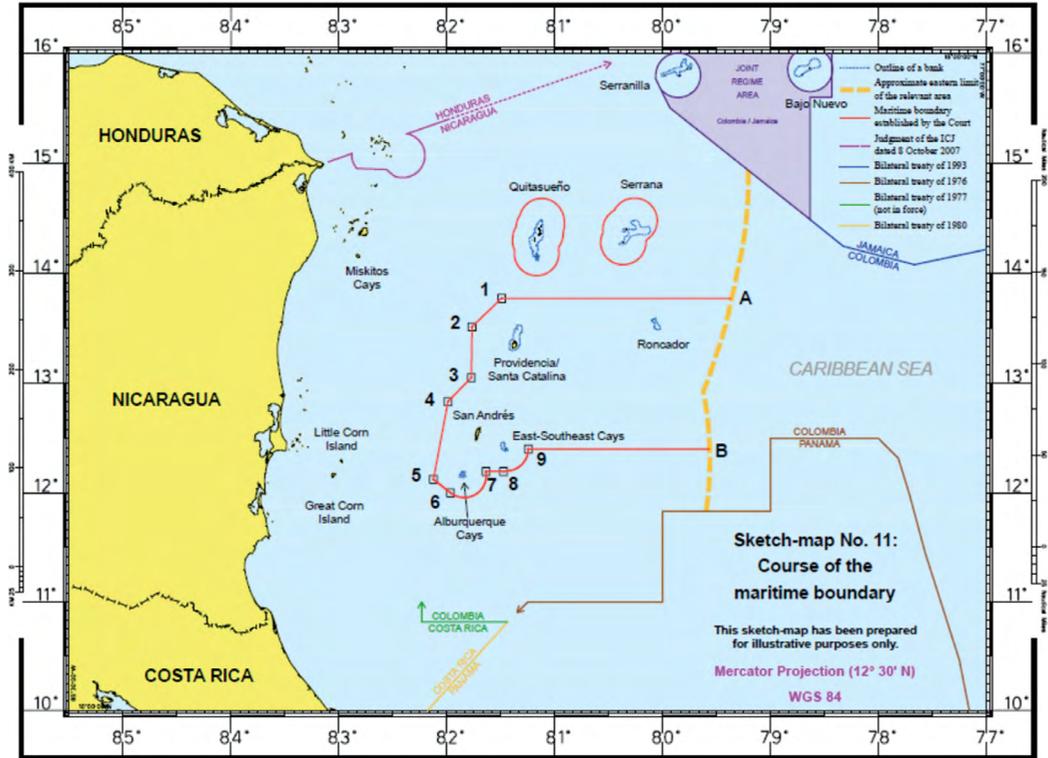
Latitude north	Longitude west
1. 13° 46' 35.7"	81° 29' 34.7"
2. 13° 31' 08.0"	81° 45' 59.4"
3. 13° 03' 15.8"	81° 46' 22.7"
4. 12° 50' 12.8"	81° 59' 22.6"
5. 12° 07' 28.8"	82° 07' 27.7"
6. 12° 00' 04.5"	81° 57' 57.8"

Fuente: ICJ Reports (2012: 102).

163 De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia, lo relacionado con cuestiones de soberanía se debe resolver de manera previa a la delimitación. Lo anterior no sólo obedece a una cuestión de buena *praxis* al interior de Corte sino a un imperativo legal a la luz de la metodología de delimitación. Sin embargo, se han presentado casos como el de la disputa territorial y marítima entre Nicaragua y Honduras, sentencia del 16 de mayo de 2008 en el caso de la disputa territorial y marítima (Nicaragua contra Honduras) (ICJ Reports 2008), en el que la demanda tenía por objeto inicial la delimitación, y fue en las etapas finales del procedimiento en que Nicaragua solicitó que se efectuara un análisis de la soberanía de ciertas islas o formaciones marítimas que en caso de adjudicarse a uno u otro Estado, influenciarían en gran forma el resultado de la delimitación (MARTÍNEZ VARGAS y VEGA BARBOSA, 2016: 692).

Figura 6

Mapa de la frontera marítima trazada por la Corte Internacional de Justicia en el diferendo territorial y marítimo entre Colombia y Nicaragua



Fuente: ICJ Reports (2012: 96).

El trazado de la frontera marítima representado en la anterior figura por la línea roja es el resultado del análisis realizado por la Corte en relación con la pretensión de Nicaragua, en la que en primer lugar se hace mención de que el derecho aplicable para este caso es el consuetudinario, toda vez que Colombia no es parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar adoptada en 1982¹⁶⁴, y señala igualmente que los artículos 74, 83 y 121 de esta Convención son costumbre internacional.

164 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada el 30 de abril de 1982, establece un exhaustivo régimen de ley y orden en los océanos y mares del mundo, emando reglas que rigen todos los usos posibles de los océanos y sus recursos. La Convención

Por su parte, la Corte debía determinar cuáles eran las costas pertinentes, para poder realizar el trazado de la línea media provisional, y al aplicar esa teoría la defensa colombiana se empezó a desmoronar pues no tuvo en cuenta los títulos históricos y afirmó que: “[...] en el presente caso el principio del *uti possidetis juri*¹⁶⁵ no permite determinar quién tiene la soberanía sobre las formaciones marítimas en litigio”. Así las cosas, la Corte determinó que la costa pertinente nicaragüense medía aproximadamente 531 km mientras que la colombiana medía 65 km, y que la relación entre las costas pertinentes de cada Estado era de 1 a 8,2 a favor de Nicaragua, generando así la gran diferencia que conllevó que fueran adjudicados a este último país tantos espacios marítimos en relación con Colombia. Sin embargo y para el trazado de esta línea media, la Corte redujo dicha relación a una de 1 a 3,44 para evitar inequidades en la división de los espacios marítimos¹⁶⁶.

agrupa en un solo instrumento las reglas tradicionales para los usos de los océanos y, al mismo tiempo, introduce nuevos conceptos jurídicos y regímenes y aborda nuevos retos, igualmente proporciona el marco para el desarrollo futuro de áreas específicas del derecho del mar; al respecto cfr. [https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf].

165 El principio *uti possidetis juris* ha sido utilizado para la delimitación fronteriza de Colombia con sus países vecinos. Así, como se mencionó, se basa en justos títulos para la demarcación de los límites entre las naciones americanas: “[...] justos títulos que han emanado de la Corona española para determinar las fronteras coloniales, significa que la delimitación fronteriza de los nuevos estados americanos se realiza partiendo de la misma que existía cuando ellos eran colonias españolas” (GÓMEZ, 2010: 26).

166 Como se mencionó en el primer capítulo, históricamente se han evidenciado dos métodos para efectuar la delimitación de las fronteras marítimas entre los Estados: 1) el de “equidistancia-circunstancias relevantes”, y 2) el de “Principios equitativos-circunstancias relevantes”. El primero se consagró en el artículo 6.º de la Convención de Ginebra de 1958 sobre Plataforma Continental. Sin embargo, en el caso de “Plataforma continental en el Mar del Norte” la Corte Internacional de Justicia determinó en su sentencia de 20 de febrero de 1969 en el asunto de la Plataforma Continental del Mar del Norte (República Federal de Alemania contra Dinamarca/ Países Bajos) (ICJ Reports 1969), que este no constituía un método general de delimitación marítima porque en algunas circunstancias podía derivar en resultados inequitativos. Asimismo, la Corte señaló que este método no disponía de un carácter consuetudinario y, por lo tanto, sólo era aplicable a los Estados partes de la Convención de 1958.

El que la Corte no hubiera incluido a Quitasueño para determinar la costa pertinente colombiana, y el no haber tenido en cuenta el Archipiélago como una unidad, sino que cada isla se analizó de manera individual, conllevó que las proporciones de las costas fueran muy grandes, y como resultado de lo anterior se le otorgaran a Nicaragua aproximadamente las 2/3 partes de las aguas en disputa.

Adicionalmente la Corte determinó la zona marítima pertinente y los derechos generados por las diferentes formaciones marítimas, es decir, los cayos mencionados. Teniendo en cuenta lo anterior, se decidió que estos espacios generan un derecho de doce millas náuticas¹⁶⁷, no como lo había solicitado Nicaragua, que pretendía que esas formaciones solo tuvieran derecho a tres millas en razón de su tamaño, y dejó claro que por dichas formaciones ser rocas no aptas para mantener habitación humana o vida económica propias no tenían derecho a zona económica exclusiva ni a plataforma continental¹⁶⁸.

En relación con Quitasueño, la Corte realizó un análisis individual en razón de su tamaño, y determinó que podía ser tenida en cuenta para generar espacios marítimos como una unidad, y a su vez gozar de un mar territorial, como lo estipula el artículo 121 de la CNUDM, es decir, de doce millas náuticas¹⁶⁹.

167 Las 12 millas náuticas de anchura están estipuladas en el artículo 3.º de la CNUDM, en el cual se señala: “Todo Estado tiene derecho a establecer la anchura de su mar territorial hasta un límite que no exceda de 12 millas marinas medidas a partir de líneas de base determinadas de conformidad con esta Convención”.

168 En ese sentido, es importante mencionar que la equidad en el ámbito de la delimitación marítima no opera como un mecanismo para remediar las desigualdades naturales entre los Estados, ni sus distinciones económicas, sociales o culturales. Por el contrario, una decisión equitativa debe estar estrechamente relacionada con los derechos que en virtud de su “tierra” tienen los Estados sobre el mar, y lo anterior debe vincularse a las normas de Derecho internacional vigentes y aplicables a las consideraciones específicas de cada uno de los casos (MARTÍNEZ VARGAS y VEGA BARBOSA, 2016: 721).

169 El artículo 121 del CNUDM señala en relación con el régimen de las islas: “1. Una isla es una extensión natural de tierra, rodeada de agua, que se encuentra sobre el nivel de ésta en pleamar. 2. Salvo lo dispuesto en el párrafo 3, el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y la plataforma continental de una isla serán determinados de conformidad con las disposiciones de esta Convención aplicables a otras extensiones terrestres. 3. Las rocas no aptas

Por último y para la elaboración del trazado, la Corte consideró que Nicaragua tenía derecho a 200 millas náuticas, que se verían interrumpidas únicamente por el derecho que genera cada una de las islas colombianas que se encuentran más al oeste del meridiano 82, es decir, San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los cayos de Albuquerque, que generan igualmente un derecho de 200 millas náuticas hacia el este de estas. Debido a lo anterior, la Corte trazó dos líneas paralelas al norte y sur de las islas mencionadas, privando así a Colombia de gran parte de los espacios marítimos que se habían considerado de este país desde el momento de su independencia de España. Lo anterior determinó igualmente que Quitasueño y Serrana quedarán como enclaves siguiendo la jurisprudencia del asunto de las islas anglonormandas¹⁷⁰.

El haber dejado los cayos de Quitasueño y Serrana enclavados, corresponde a la decisión que la Corte tuvo que tomar al momento de trazar la línea media provisional, y al no ser incluidos en esta área en razón del principio de equidad, estos dos puntos quedan por fuera enclavados en aguas que de acuerdo con la Corte Internacional de Justicia son nicaragüenses.

Las reacciones a este Fallo, y a la manera en la que Colombia debería haber actuado ante esta situación son disímiles. Expertos en el tema, como MONROY CABRA, recalcan la importancia de aceptar esta sentencia de la Corte, toda vez que Colombia siempre se ha mostrado respetuosa del Derecho internacional, además, ratificó la Carta de las Naciones Unidas y la Corte es un órgano de la ONU¹⁷¹. Igualmente, recomendó la posibilidad de negociar un tratado con Nicaragua para

para mantener habitación humana o vida económica propia no tendrán zona económica exclusiva ni plataforma continental”.

170 Delimitación de la Plataforma Continental entre el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte y la República Francesa (1977), *RSA*, vol. XVIII.

171 En ese sentido es importante recalcar la Sentencia C-269 del 2 de mayo de 2014 de la Corte Constitucional de Colombia, M. P.: Mauricio González Cuervo, en la que se decidió la constitucionalidad de la Ley 37 de 1961 que aprueba el Pacto de Bogotá de 1984, llegando a la conclusión de una constitucionalidad condicionada del artículo xxxi del Pacto de Bogotá: “[...] en el entendido que las decisiones de la Corte Internacional de Justicia adoptadas a propósito de controversias limítrofes deben ser incorporadas al Derecho interno mediante un tratado debidamente aprobado y ratificado, en los términos del artículo 101 de la Constitución Política”

aclarar distintos aspectos que seguramente se irán presentando durante la ejecución de la sentencia en lo relacionado con la delimitación marítima.

Este autor, explica también que la línea trazada por la Corte puede ocasionar litigios entre los Estados con derecho a espacios marinos en el área objeto de la delimitación, así como lo relativo a la manera en que los pescadores de San Andrés pueden continuar sus actividades en el área que de acuerdo con el fallo quedó como zona económica exclusiva de Nicaragua. Por otro lado, MONROY CABRA (2013: 270) señala la necesidad de prever medidas para proteger la biosfera, no permitir la exploración para la extracción de petróleo en dicha zona, y controlar lo relacionado con el envío de estupefacientes y la seguridad.

Para ROBAYO (2018: 20), con este Fallo surgieron para los Estados en litigio nuevas obligaciones derivadas de la sentencia misma, que de manera general se materializarán en el cumplimiento del dispositivo del Fallo, es decir, acatar las disposiciones de delimitación marítima y territorial establecidas por la Corte, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 94 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, que obliga a los dos Estados¹⁷².

Por su parte, Noemi Sanín y Miguel Ceballos expusieron los argumentos por los que consideraban que Colombia, en el marco del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, podía presentar algunos recursos con el fin de defender sus derechos y garantizar la integridad del territorio, entre ellos la afectación que esta decisión podía generar en los tratados de límites con Costa Rica, Panamá, Honduras y Jamaica, incumpliendo lo prescrito en el artículo 59 del mismo Estatuto en el que se expresa que las decisiones de la Corte no tienen fuerza vinculante sino para las partes con respecto al caso particular.

Asimismo se refirieron al futuro de la Reserva de Biosfera Seaflower, así como a la importancia de solicitarle a la Corte que se pronuncie en relación con el alcance de su Fallo frente a la decisión adoptada por la UNESCO (2013: 210) el 10 de noviembre de 2000, mediante la cual se reconoció como tal toda la extensión del

172 Artículo 94: “[...] 1. Cada Miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte. 2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo”.

Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en la que Colombia venía ejerciendo soberanía exclusiva, histórica y eficaz, no solo en las porciones terrestres, sino también en los recursos del lecho marino que conforman este ecosistema.

A continuación se presenta la respuesta de Colombia y Nicaragua a esta decisión de la Corte Internacional de Justicia, así como las consecuencias que para la Reserva de Biosfera Seaflower, ecosistema de gran importancia para el Caribe, que no fue tenido en cuenta por Colombia durante el litigio, pero cuya conservación y protección ha sido uno de los principales aspectos en los que el gobierno colombiano ha centrado su atención.

III. COLOMBIA, NICARAGUA Y LA RESERVA DE BIOSFERA SEAFLOWER DESPUÉS DEL 19 DE NOVIEMBRE DE 2012

Después de haber estudiado la decisión de la Corte Internacional de Justicia en el diferendo marítimo y territorial entre Colombia y Nicaragua, no es difícil suponer las innumerables acciones que se han desplegado desde Colombia para tratar de contrarrestar los efectos que esta decisión generaría a nivel político, social, económico y cultural. A continuación se exponen esos efectos en tres frentes, el primero señalando las innumerables estrategias realizadas por el gobierno colombiano, continuando con la respuesta de Nicaragua ante estas actuaciones que terminó en dos nuevas demandas ante la Corte Internacional de Justicia, culminando con las afectaciones que ha sufrido la Reserva de Biosfera Seaflower, ecosistema estratégico para el Caribe en razón de todas las características ecológicas y ambientales que reúne, y que lamentablemente ha sido el principal afectado en este conflicto internacional.

1. Colombia: la estrategia diseñada para afrontar la decisión de la Corte Internacional de Justicia

Entre las estrategias que el gobierno colombiano planteó como respuesta a las decisiones de la Corte Internacional de Justicia se pueden mencionar las siguientes:

el diseño de un plan de inversiones con programas en diferentes temas, conocido como “Plan San Andrés”, y el diseño de una estrategia integral que será expuesta más adelante.

A. El Plan San Andrés: proyectos e inversiones sin precedentes y sin una total ejecución

El Plan Estratégico para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el que se definen los programas a realizar en ese Departamento en los sectores de transporte, infraestructura, turismo, agricultura, pesca y acuicultura, defensa, cultura, deporte, educación, vivienda y trabajo, fue adoptado y desarrollado mediante el Decreto 510 de 2015. El financiamiento de dichos proyectos se amparó en el artículo 98 de la Ley 1737 de 2014 “Subcuenta Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”¹⁷³.

173 La Ley 1737 de 2014 creó la Subcuenta del Archipiélago dentro del Fondo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, con el fin de apoyar el financiamiento de programas y proyectos de inversión para la atención de las necesidades que surjan por la ocurrencia de un hecho o circunstancia que genere un efecto económico y social negativo de carácter prolongado, así como para acopiar los recursos destinados al cumplimiento de programas estratégicos que para el efecto defina el gobierno nacional para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Esta subcuenta continúa vigente, pero bajo los artículos de las siguientes leyes: artículo 70 de la Ley 1940 de 2018, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2019, publicada en el *Diario Oficial* n.º 50.789 del 26 de noviembre de 2018; artículo 71 de la Ley 1873 de 2017, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2018, publicada en el *Diario Oficial* n.º 50.453 del 20 de diciembre de 2017; artículo 86 de la Ley 1815 de 2016, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2017, publicada en el *Diario Oficial* n.º 50.080 del 7 de diciembre de 2016; artículo 97 la Ley 1769 de 2015, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2016, publicada en el *Diario Oficial* n.º 49.706 del 24 de noviembre de 2015. Surte efectos fiscales a partir del 1.º de enero de 2016.

Como ya se mencionó, este plan surgió a partir del Fallo emitido por la Corte Internacional de Justicia el 12 noviembre de 2012, y se realiza en coordinación con los gobiernos locales de San Andrés y Providencia y de sus habitantes, y tiene como objetivo principal fortalecer la capacidad del Archipiélago para alcanzar un desarrollo sostenible y armónico a mediano y largo plazo mediante el desarrollo socioeconómico de todas las potencialidades de territorio insular. Asimismo, pretende convertirse en una política integral en lo que se refiere a recursos marinos y costeros (pesca y cultivos de especies marinas), servicios básicos, salud, cultura, educación y preservación y utilización sostenible de los recursos naturales, la biodiversidad, el medio físico y el paisaje, destacando la condición de reserva de biosfera de acuerdo con la designación de la UNESCO.

Igualmente, este Decreto alude al compromiso del gobierno colombiano en relación con la importancia ambiental y sociocultural del Archipiélago, cuando asumió la responsabilidad internacional de protegerlo como Reserva de Biosfera y Área Marina Protegida, reconociendo así el valor de la conservación de la biodiversidad del 75% de los arrecifes coralinos del país en el Mar Caribe como potencial para contribuir al sostenimiento y bienestar de la económica nacional y regional, haciendo especial énfasis en la condición de Archipiélago oceánico aislado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Decreto plantea en principio un marco de antecedentes con los aspectos más relevantes de la realidad socioeconómica del Archipiélago en diferentes sectores, así como las medidas que serán adoptadas por el Gobierno nacional con el propósito de enmendar las deficiencias que han afectado este departamento. Por último, se diseñaron diferentes programas y proyectos dirigidos a solucionar las necesidades más apremiantes, entre los que vale la pena mencionar los siguientes:

Tabla 6

Programas y Proyectos del Plan Estratégico para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Decreto 510 de 2015

Transporte, infraestructura y turismo	– Fortalecer las capacidades institucionales para gestión del Turismo mediante la vinculación a circuitos del Caribe y organismos internacionales de gestión.
	– Generar mecanismos de movilidad entre las islas de San Andrés y Providencia, en particular para el transporte marítimo de pasajeros y carga, con el propósito de que la conectividad sea más segura, más frecuente y en mayores cantidades, y que reduzca las tarifas que actualmente deben asumir los turistas y los residentes, en especial la comunidad raizal.
	– Culminar obras de infraestructura turística en curso como la renovación del muelle El Cove, del Fisherman Place, el sendero al Peak, el muelle Lancheros, el muelle Jhonny Cay, la provisión de cámaras hiperbáricas de San Andrés y Providencia, entre otros.
	– Incentivar la generación de nuevas rutas aéreas y marítimas para transporte de carga y pasajeros con el continente colombiano, Centro América y el Caribe.
	– Consolidar productos turísticos especializados que se encuentran en franco crecimiento como turismo de naturaleza, turismo cultural, turismo de reuniones, turismo de salud y bienestar, y turismo náutico y de cruceros. Así mismo, continuar con la promoción y difusión del destino a nivel nacional e internacional por medio del diseño, producción y emisión de campañas, y divulgación del destino en el marco de eventos.
	– Facilitar y promover la suscripción de Asociaciones Público Privadas (APP) para inversión en infraestructura turística.
	– Generar un esquema de renovación del parque automotor de transporte público en sistemas ecoamigables, con líneas blandas de financiación.
	– Generar incentivos al emprendimiento de crecimiento verde en Turismo.
Pesca y acuicultura	– Construir un terminal pesquero artesanal: ante la necesidad de contar con un centro de producción pesquero que permita conservar la cadena de frío y, posteriormente, facilite la comercialización al público, se pondrá en marcha el Terminal Pesquero Artesanal, cuyo objetivo es la adecuación de una infraestructura que cuente con los servicios de apoyo requeridos para el desarrollo de su actividad de manera sostenible, rentable y organizada.
	– Incentivar el Programa Integral de Desarrollo Rural para Providencia y Santa Catalina (acuaponía, maricultura, zootecnia, turismo rural, entre otros) dirigido a pescadores artesanales y agricultores del municipio, teniendo en cuenta que el campo y el mar son recursos estratégicos con gran potencial para reducir la pobreza y contribuir al desarrollo del turismo local y regional.
Soberanía y seguridad	– Construir la infraestructura terrestre y marítima necesaria con el propósito de salvaguardar la soberanía nacional y mejorar las condiciones de seguridad en el Archipiélago, y, con el mismo fin, elaborar los programas de seguridad y convivencia ciudadana requeridos.

(Continúa)

Cultura	– Desarrollar una estrategia para fortalecer la industria musical en el Archipiélago, y para dotar y sostener espacios tales como estudios de grabación o laboratorios con herramientas audio-digitales y de formación en producción de contenidos culturales y multimedia. Además, fomentar y apoyar la realización de residencias artísticas en las islas.
	– Apoyar la gestión del archivo del Archipiélago y a la Gobernación en el proyecto de construcción del archivo del departamento.
	– Construir la casa de cultura de North End, una galería, salones para música, salones para artes plásticas y pintura, entre otros.
	– Apoyar la construcción de una Casa de la Juventud en el departamento: iniciativa de la Gobernación del Archipiélago para contar con espacios adecuados para el desarrollo de sus jóvenes.
Educación, formación para el trabajo y el empleo	– Fortalecer la Educación Superior en el Archipiélago: apoyar las instituciones de educación superior de las islas con el ánimo de fortalecerlas en áreas específicas como la enseñanza del inglés estándar, así como en la enseñanza de asuntos del medio ambiente, u otras que tengan especial importancia en el Archipiélago.
	– Fortalecer el acceso, permanencia y pertinencia de la oferta de educación superior para el Archipiélago: se pretende formular proyectos para la formación de licenciados en áreas específicas, cursos de fundamentación en áreas básicas y competencias universitarias. Diseño de estrategias para el acceso y permanencia en la educación superior.
	– Diseñar un currículo integral en inglés estándar para primaria, que incluya la enseñanza del inglés, las matemáticas y las ciencias naturales, entre otros. Será un diseño que contemple la implementación gradual por niveles y asignaturas, e incluya los criterios para la selección de materiales educativos teniendo en cuenta el contexto cultural y educativo particular de las Islas.
	– Formular un programa integral de formación de los docentes de primaria. La definición del programa de formación de docentes se realizará considerando la prioridad de necesidades y de niveles. El plan de formación debe considerar una formación <i>in situ</i> y la posibilidad de establecer un plan de incentivos docentes que permita que un grupo tenga la posibilidad de realizar pasantías cortas en un país anglófono.
	– Elaborar programas de inmersión en inglés estándar en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Serán ofrecidos a los docentes de inglés del sector oficial de diferentes entidades territoriales, según las necesidades que se identifiquen. Permitirá fortalecer la capacidad de las islas para continuar ofreciendo el programa.
	– Implementar los proyectos de aprendizaje-enseñanza del kriol. En articulación con los sectores de cultura y educación, se pretende fortalecer la identidad cultural del raizal, mediante el uso escrito y hablado de la lengua nativa.

(Continúa)

Habitabilidad	– Construir y/o mejorar las viviendas localizadas tanto en suelo urbano como rural, en San Andrés y en Providencia, para el beneficio de la población residente vulnerable.
	– Brindar asistencia técnica y apoyo financiero para mejorar la cobertura, calidad y continuidad de los servicios de agua potable y saneamiento básico, con un enfoque de sostenibilidad que incluya el fortalecimiento de las capacidades institucionales, operativas y de planeación.
	– Apoyar las actividades de tipo técnico, operativo, jurídico y/o financiero para articular las actividades de recolección y transporte selectivo con la operación del relleno sanitario, incluyendo la extracción y adecuación de los residuos dispuestos en el mismo, con el fin de lograr la óptima operación de la planta rsu para la generación de energía.
	– Elaborar un programa de transición a energías renovables: se culminará el diseño de un programa de eficiencia energética para el departamento de manera que su matriz energética tenga un mayor contenido de energías renovables.
Desarrollo empresarial	– Brindar acompañamiento a la Comisión Regional de Competitividad de San Andrés en la identificación y estructuración de proyectos de alto impacto regional, y su presentación ante entidades financiadoras, y en la promoción de la articulación de instancias, programas e instrumentos del sector comercio, industria y turismo para apoyar el aumento de la productividad y el mejoramiento de la competitividad regional.
	– Realizar las convocatorias a través del Fondo de Modernización e Innovación para las Mipymes para el fortalecimiento e incremento de la productividad de las Mipymes del Archipiélago.
	– Fortalecer las capacidades productivas de las islas mediante la capacitación en modelos asociativos y definición de modelo de negocio e implementar talleres para capacitación entrenamiento y producción.
	– Fortalecer y volver competitivos los procesos productivos del sector textil y de la confección.

Este Plan, que pretendía ser parte de la solución de los problemas que aquejan al Archipiélago, y buscaba de cierto modo compensar las consecuencias del Fallo, no se ha cumplido de la manera en que toda Colombia, y en especial el pueblo raizal esperaba, con la ejecución de los proyectos propuestos. Han sido de tal magnitud los incumplimientos en la materialización de la mayoría de las obras que las quejas y acciones judiciales de las poblaciones afectadas no se han hecho esperar.

En especial resulta interesante citar la sentencia proferida por el magistrado José Mow del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés del 5 de septiembre de 2017, en la que el demandante pretendía obtener la protección de los

derechos colectivos al goce del espacio público, y la utilización y defensa de los bienes de uso público; el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; la defensa del patrimonio público y la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en zonas fronterizas, que se consideran vulnerados con ocasión del Fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya del 19 de noviembre de 2012¹⁷⁴.

En esa decisión el Departamento Administrativo de la Presidencia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, son declarados responsables por la amenaza de derechos colectivos como el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas y de los demás intereses de la comunidad. Asimismo, se señala la importancia de garantizar la defensa del patrimonio cultural de la Nación, la seguridad y salubridad públicas, el acceso a una infraestructura que garantice la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, y consecuentemente se dispone la protección de todos los derechos mencionados.

Además, se ordena que se cumpla con el objeto por el que fueron diseñados los proyectos que contiene el Plan San Andrés, y que sean ejecutados en su totalidad por el operador o las entidades aliadas y receptoras de los recursos.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales de la Procuraduría General de la Nación mediante diferentes requerimientos en los que se solicita el cumplimiento en la ejecución y funcionamiento de las diferentes obras y estrategias del Plan San Andrés, entre ellas las plantas desalinizadoras, los muelles de lancheros y de Johnny Cay, entre muchas otras obras que según este órgano de control no se han ejecutado a la fecha¹⁷⁵.

174 Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés. Exp. n.º 88-001-23-33-000-2013-00025-00 del 5 de septiembre de 2017, M. P.: José María Mow Herrera.

175 Oficio n.º 134 de febrero de 2019 de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, dirigido al Director de Gobierno y Áreas estratégicas de la Presidencia de la República de Colombia.

Lo anterior permite concluir que este ambicioso plan, que nació como respuesta del gobierno ante los efectos de fallo de la Corte Internacional de Justicia, a la fecha no se ha materializado en su totalidad.

B. Diseño de una estrategia integral

El gobierno colombiano dio a conocer el 9 de septiembre de 2013 una estrategia de respuesta al Fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya mediante una alocución presidencial que posteriormente se plasmó en el documento conocido como el “ Abecé de la Estrategia del Gobierno frente al Fallo de CIJ” en el que se describió una serie de elementos y decisiones en el marco de la denominada “Estrategia Integral”¹⁷⁶.

Como se explicará en el próximo capítulo, gran parte de los lineamientos expuestos en esta estrategia fueron los motivos que Nicaragua usó posteriormente para interponer las nuevas demandas contra Colombia relacionadas con el caso de la plataforma continental extendida y el de supuestas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos.

A continuación se señalan los ejes fundamentales de esta estrategia:

Lineamiento # 1. “El Fallo es inaplicable hasta tanto se celebre un tratado”

En ese sentido el artículo 101 de la Constitución de Colombia indica: “[...] los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución solo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso debidamente ratificados por el Presidente de la República”. En consecuencia, la posición del gobierno colombiano es que el Fallo de la Corte Internacional de Justicia no es aplicable hasta tanto se celebre un tratado que proteja los derechos de los colombianos, tratado que debe ser aprobado de conformidad con lo señalado por la Constitución colombiana. Asimismo, en su momento la posición del Presidente fue acudir a las vías jurídicas

176 Para mayor información cfr. [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Litigio%20NicaraguaCol/abece_de_la_estrategia_del_gobierno_frente_al_fallo_de_la_cij.pdf].

procedentes para reafirmar que los límites marítimos de Colombia no podían ser modificados automáticamente por un Fallo de la Corte Internacional de Justicia¹⁷⁷.

En ese sentido es importante señalar que esta decisión de la Corte Internacional de Justicia no se podía condicionar a la celebración de un tratado entre ambos países, y mucho menos ampararse en que los límites de Colombia únicamente podían ser modificados por el Congreso. El mensaje del gobierno colombiano ante la pérdida de territorio marino frente a Nicaragua, lo emitió pensando única y exclusivamente en la conveniencia política que ese discurso le representaba, pero ignorando el trasfondo jurídico que exigía el inmediato cumplimiento de la sentencia judicial.

Al respecto CRUZ MARTÍNEZ señala:

Los representantes de Colombia debieron haber sido conscientes de que la Constitución Política en su artículo 101 señala que los límites solo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, para la Corte Internacional de Justicia el Derecho interno no es una fuente imperativa. Hoy el ejecutivo colombiano alega que la decisión es inaplicable, por esa y otras razones. Sin embargo, la resolución es vinculante y su cumplimiento puede hacerse forzado a través de los organismos del sistema de las Naciones Unidas.

177 De acuerdo con MONROY CABRA, si bien el artículo 101 de la Constitución no menciona las sentencias judiciales internacionales, se puede concluir que estas tienen que ser cumplidas como un deber de Colombia a la luz del Derecho internacional, como se deduce del artículo 9.º de la Constitución que dice: “Las relaciones exteriores se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”. En razón de lo anterior, resulta prioritario mencionar que la Corte Internacional de Justicia es un órgano de la Organización de Naciones Unidas de la cual Colombia es Estado parte, y el artículo 94 de la Carta de Naciones Unidas es explícita al indicar que: “Cada miembro de las Naciones Unidas se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea Parte”. A su vez, el artículo 103 de esta Carta señala: “En caso de conflictos entre las obligaciones contraídas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta” (2013: 258).

Asimismo, es importante tener en cuenta que en las Sentencias C-400 de 1998 y C-1022 de 1999 la Corte Constitucional colombiana reconoció que los tratados de límites también forman parte del bloque de constitucionalidad puesto que de acuerdo con el artículo 102 de la Carta representan elementos constitutivos del territorio nacional, y por ende del propio Estado colombiano; en ese sentido: “[...] también formarían parte del mismo las interpretaciones y decisiones que sobre ellos hagan tribunales internacionales cuya jurisdicción haya sido reconocida por Colombia”, así las cosas, es el ordenamiento interno el que debe adaptarse al internacional y no a la inversa (CRUZ, 2014: 119).

Lineamiento # 2. Consolidación del Archipiélago mediante la declaratoria de una zona contigua integral

En este sentido el Presidente de la República de Colombia emitió el Decreto 1946 del 9 de septiembre de 2013 “Por medio del cual se reglamentan los artículos 1.°, 2.°, 3.°, 4.°, 5.°, 6.° y 9.° de la Ley 10 de 1978, y 2.° y 3.° de la Ley 47 de 1993 en lo concerniente al mar territorial, la zona contigua, algunos aspectos de la plataforma continental de los territorios insulares colombianos en el mar Caribe occidental y a la integridad del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”. En la que, entre otras cosas:

- Se le reconocen a todas las islas y cayos del Archipiélago el mar territorial y la zona contigua, como se menciona en el Derecho internacional y nacional.
- Se declara la existencia de una zona contigua integral¹⁷⁸, a través de la cual se unen las zonas contiguas de todas las islas y cayos en el Mar Caribe Occidental, desde Serranilla al norte hasta Albuquerque al Sur, en la cual se ejerce plena jurisdicción y control.
- El área integral permite administrar adecuadamente el Archipiélago y sus aguas aledañas, como Archipiélago y no como territorios inconexos, controlando la seguridad en la zona y buscando proteger los recursos y el ambiente.

178 La estrategia de crear una zona contigua integral obedece a la determinación del Estado colombiano de construir un marco legal de defensa de los derechos soberanos de Colombia en sus territorios insulares del mar Caribe (URIBE, RODRÍGUEZ y RIVERA, 2018: 27).

– Busca ejercer jurisdicción y control en la zona contigua integral en lo que tiene que ver con asuntos de seguridad y lucha contra la delincuencia, así como en materias fiscales, aduaneras, ambientales, de migración y sanitarias, entre otras. Hace mención especial a la prevención y control que se hará de la infracción de leyes y reglamentos relacionados con la preservación del medio ambiente, el patrimonio cultural y el ejercicio de los derechos históricos de pesca que ostenta el Estado colombiano¹⁷⁹.

– Se menciona que el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina es y seguirá siendo un Archipiélago completo e integrado, con una presencia activa del Estado en todos sus territorios marítimos.

El Decreto en mención fue modificado por el Decreto 1119 de junio de 2014, y especialmente se hace énfasis en lo relacionado con el numeral 3(a) del artículo 5.º, toda vez que esta modificación elimina lo relativo al control que se hará a los derechos de pesca que ostenta el Estado colombiano, quedando de la siguiente forma:

Artículo 5. [...] 3(a). Prevenir y controlar las infracciones de las leyes y reglamentos relacionados con la seguridad integral del Estado, incluyendo la piratería y el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como las conductas que atenten contra la seguridad en el mar y los intereses marítimos nacionales, los asuntos aduaneros, fiscales, de inmigración y sanitarios que se cometan en sus territorios insulares o en el mar territorial de los mismos. De la misma manera se prevendrá y controlará la infracción de leyes y reglamentos relacionados con la preservación del medio ambiente y el patrimonio cultural.

179 El numeral 3(a) del artículo 5.º del Decreto 1946 de 2013 señala: “Prevenir y controlar las infracciones de las leyes y reglamentos relacionados con la seguridad integral del Estado, incluyendo la piratería y el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, así como las conductas que atenten contra la seguridad en el mar y los intereses marítimos nacionales, los asuntos aduaneros, fiscales, de inmigración y sanitarios que se cometan en sus territorios insulares o en el mar territorial de los mismos. De la misma manera, se prevendrá y controlará la infracción de leyes y reglamentos relacionados con la preservación del medio ambiente, el patrimonio cultural, y el ejercicio de los derechos históricos de pesca que ostenta el Estado colombiano”.

Lineamiento # 3. Continuar protegiendo la Reserva de Biosfera Seaflower

Esta estrategia integral también contempla continuar protegiendo la Reserva Seaflower mediante los medios jurídicos y diplomáticos necesarios para reafirmar la protección de este ecosistema en el cual Colombia ha adelantado labores de pesca desde hace siglos. Igualmente se reafirma el valor ecológico que tiene para el Archipiélago la declaración realizada por la UNESCO en el año 2000, y la continuación de la realización de labores de protección ambiental y social con el fin de prevenir afectación o daño a nuestros pescadores y a las aguas vecinas del Archipiélago.

Lineamiento # 4. Contener el expansionismo de Nicaragua

Por último, se hace énfasis en contener el expansionismo de Nicaragua, junto con otros países vecinos que están siendo afectados por las ambiciones de ese país.

Expertos en el tema han presentado argumentos que llevan a inducir ciertos atropellos del Estado colombiano entre los que se pueden mencionar que la zona integral establecida por el Gobierno colombiano se superpone en algunas partes con la zona económica exclusiva y la plataforma continental nicaragüense, esta última determinada por la Corte Internacional de Justicia. Por su parte, y toda vez que la Corte no hizo referencia a la zona contigua de ninguno de los dos países, la estrategia de Colombia se percibe más encaminada a recuperar la unidad del Archipiélago que la Corte rompió al enclavar a Quitasueño y Serrana.

En relación con la protección de la Reserva de Biosfera Seaflower, resulta sorprendente que haga parte de la estrategia integral de Colombia después del Fallo, y que esta no se hubiera tenido en cuenta durante el proceso de defensa en La Haya, aludiendo a la importancia ambiental y estratégica de este ecosistema y lo que representa estar en su totalidad en jurisdicción colombiana. Es necesario aclarar que parte de este ecosistema está ubicado en la zona económica exclusiva que, de acuerdo con la Corte, pertenece a Nicaragua. Respecto a este punto, la UNESCO en un comunicado de prensa aclaró que no interviene en el desacuerdo que existe entre Colombia y Nicaragua, y que la declaratoria de ese lugar como Reserva de la Biosfera se da por ser una zona que incluye ecosistemas diversos, reconocidos por el programa internacional “El Hombre y la Biosfera” el cual es

promovido para fomentar la relación equilibrada entre la humanidad y el medio ambiente.

Figura 7

Comunicado de prensa de la UNESCO en relación con el desacuerdo entre Colombia y Nicaragua en lo referente a la Reserva de Biosfera Seaflower



United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization

Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Организация
Объединённых Наций по
вопросам образования,
науки и культуры

منظمة الأمم المتحدة
للترقية والعلم والثقافة

联合国教育、
科学及文化组织

Oficina de la UNESCO en Quito
Representación para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela

Quito, 02 de septiembre 2013

Comunicado de Prensa

Rectificación sobre declaraciones acerca de la Reserva de la Biósfera 'Seaflower'

En varios artículos de prensa del día 2 de septiembre 2013, se pueden leer declaraciones sobre la Reserva de la Biósfera "Seaflower" que han sido erróneamente atribuidas a la UNESCO por los medios de comunicación.

Los comentarios emitidos se atribuyen a personas que no son oficiales de la Organización y que por consiguiente no tienen la autoridad para emitir declaraciones a nombre del Secretariado de la UNESCO.

Respecto al desacuerdo que existe entre Colombia y Nicaragua, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura aclara que no interviene en este tipo de situaciones.

Seaflower se integró a la Red Mundial de Reservas de la Biósfera en el año 2000. Una reserva de la biósfera se caracteriza por ser una zona que incluye ecosistemas diversos, reconocidos por el programa internacional "El Hombre y la Biósfera" (MAB), el cual es promovido por la UNESCO para fomentar una relación equilibrada entre la humanidad y el medio ambiente.

UNESCO-Quito
Representación para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela

La denuncia del Pacto de Bogotá, la Estrategia Integral del Gobierno colombiano, así como la Sentencia C-269 de 2014 adoptada por la Corte Constitucional¹⁸⁰, fueron en su orden tres hechos no muy bien recibidos por el gobierno

180 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-269 del 2 de mayo de 2014, M. P.: Mauricio

nicaragüense, a tal punto que este país interpuso las dos nuevas demandas que se expondrán a continuación.

2. Nicaragua: nuevas demandas y mayores pretensiones

Las reacciones de Colombia en relación con la decisión de la Corte Internacional de Justicia en el diferendo marítimo y territorial con Nicaragua tuvieron como consecuencia que este último país interpusiera dos nuevas demandas en contra de Colombia: la primera del 16 de septiembre de 2013 sobre “Cuestiones de delimitación de la plataforma continental entre Nicaragua y Colombia más allá de las 200 millas Náuticas desde la Costa nicaragüense”¹⁸¹, y la segunda del 26 de noviembre de 2013 por “Supuestas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el Mar Caribe”¹⁸², a continuación se hará mención de las pretensiones y el desarrollo de los procesos hasta la fecha, de cada una de esas demandas.

González Cuervo. “Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo xxxi de la Ley 37 de 1961 ‘por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)’, en el entendido de que las decisiones de la Corte Internacional de Justicia adoptadas a propósito de controversias limítrofes, deben ser incorporadas al derecho interno mediante un tratado debidamente aprobado y ratificado, en los términos del artículo 101 de la Constitución Política. Segundo. Declarar EXEQUIBLES los artículos II (parcial), v (parcial), xxxii a xxxvii, xxxviii a xlix y l de la Ley 37 de 1961 ‘por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)’”.

181 El documento de la demanda interpuesta por Nicaragua respecto de las “Cuestiones de delimitación de la plataforma continental entre Nicaragua y Colombia más allá de las 200 millas Náuticas desde la Costa nicaragüense” está disponible en [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/154/17532.pdf>].

182 Para mayor información acerca de la demanda interpuesta por Nicaragua contra Colombia por “Supuestas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el Mar Caribe” cfr. [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/155/17978.pdf>].

A. Delimitación de la plataforma continental entre Nicaragua y Colombia

El 16 de septiembre de 2013 Nicaragua entabló una demanda contra Colombia relacionada con una: “[...] controversia relativa a la delimitación entre, por un lado, la plataforma continental de Nicaragua más allá de las 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial de Nicaragua y, por el otro, la plataforma continental de Colombia”.

Tabla 7
Cronología del caso de la plataforma continental extendida
(Nicaragua c. Colombia)

Año	Día	Actuación
2013	16 de septiembre	Demanda de Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia.
2014	14 de agosto	Excepciones preliminares escritas de Colombia ante la Corte.
2015	19 de enero	Observaciones escritas de Nicaragua a excepciones de Colombia.
	5 al 9 de octubre	Audiencias públicas orales de excepciones preliminares ante la Corte.
2016	17 de marzo	Lectura del fallo excepciones preliminares.
	28 de septiembre	Memoria de Nicaragua.
2017	28 de septiembre	Contramemoria de Colombia.
2018	9 de julio	Réplica de Nicaragua.
2019	11 de febrero	Dúplica de Colombia.

Así las cosas, Nicaragua le solicitó a la Corte que determinara en primer lugar:

[...] el trazado preciso de la frontera marítima entre Nicaragua y Colombia en las zonas de la plataforma continental que corresponden a cada una de ellas más allá de los límites determinados por la Corte en su Fallo de 19 de noviembre de 2012 [en la causa relativa a la Controversia territorial y marítima Nicaragua c. Colombia].

Y, en segundo lugar:

[...] Los principios y las normas de Derecho internacional que regulan los derechos y las obligaciones de los dos Estados en relación con la zona en que se superponen las reclamaciones relativas a la plataforma continental y el uso de sus recursos, hasta que se determine la frontera marítima entre ellas más allá de las 200 millas marinas contadas a partir de la costa de Nicaragua (ICJ Reports 2014: 43).

Las pretensiones expuestas se basan en dos aspectos principales: el primero, que Nicaragua ya había hecho esta solicitud a la Corte Internacional de Justicia en la controversia marítima y territorial, pero la Corte consideró que en los argumentos ese país no había señalado que poseía un margen continental que se extiende más allá de las 200 millas náuticas medidas desde las líneas de base de su mar territorial y que por ende la Corte aludía no estar en esa ocasión en posición de delimitar la plataforma continental como lo había solicitado ese país. Sin embargo para la fecha de la nueva demanda ya se había presentado la información definitiva a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, así las cosas permanece pendiente la decisión de la Corte en este sentido.

El segundo aspecto que era que Nicaragua no había llegado a ningún acuerdo respecto de la frontera marítima con Colombia, y que, además, Colombia había rechazado las pretensiones sobre la plataforma continental en esa zona¹⁸³.

183 Asimismo, como lo señaló Nicaragua en la demanda, en un documento adjunto a una nota verbal del 29 de abril de 2013 de la Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas, dirigida al Secretario General (UN Doc. A/67/852, del 2 de mayo de 2013), Colombia indicó: “Bajo el Derecho consuetudinario internacional, la República de Colombia ejerce, *ipso facto* y *ab initio* y en virtud de su soberanía sobre sus territorios, derechos soberanos sobre su plataforma continental en el Mar Caribe y en el Océano Pacífico. [...] La República de Colombia nunca aceptará que su disfrute y ejercicio de estos derechos soberanos haya sido o pueda ser de cualquier manera afectada por un acto unilateral o una omisión de otro Estado. Cualquier intento de afectar esos derechos incluyendo, pero sin limitarse a, la presentación de documentación preliminar o definitiva a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental será (ó deberá ser considerada como) objetada por la República de Colombia. La República de Colombia

El 14 de agosto de 2014 Colombia presentó las siguientes excepciones preliminares:

– Primero: que la Corte carecía de competencia a la luz del Pacto de Bogotá –la principal base de competencia que invoca Nicaragua– debido a que Colombia había presentado su aviso de denuncia del Pacto de Bogotá el 27 de noviembre de 2012 y, de conformidad con el artículo LVI del Pacto la denuncia tuvo efecto inmediato con respecto a cualquier demanda presentada en contra suya después del 27 de noviembre de 2012.

– Segundo: que aunque Nicaragua también fundamentó la competencia en la base de competencia en la que se fundamentaba la sentencia de la Corte del 19 de noviembre de 2012, ese intento no prosperó puesto que, en ausencia de una reserva expresa de toda o parte de su competencia en esa sentencia, la decisión no le otorgaba a la Corte una competencia continuada o perpetua sobre la controversia que resolvió en esa oportunidad.

Tercero: que la Corte también carecía de competencia debido a la res judicata de la sentencia previa. La pretensión de Nicaragua en su Demanda del 16 de septiembre de 2013 era idéntica a su petición 1 (3) en el caso anterior en el cual fue argumentada en detalle tanto durante el procedimiento escrito como durante el procedimiento oral. En su Sentencia del 19 de noviembre de 2012 la Corte encontró que esa pretensión era admisible pero no la aceptó. En consecuencia, esa sentencia constituyó una res judicata que impidió reabrir el litigio de la pretensión por medio de una nueva demanda.

Cuarto: que la Corte carecía de competencia sobre la demanda de Nicaragua debido a que, de hecho, constituía un intento de apelar y revisar la sentencia de la Corte del 19 de noviembre de 2012 sin darle cumplimiento (y, de hecho, sin que pudieran cumplirse) a los requisitos del Estatuto.

Quinto: que incluso si se asumiera, *quod non*, que la Corte tenía competencia a la luz del Pacto de Bogotá, o que la Corte hubiera retenido competencia sobre la base de su sentencia previa, la demanda sería inadmisibles debido a que la CLPC no había hecho la recomendación exigida. La segunda solicitud

tomará todas las medidas necesarias para asegurar su disfrute continuo y el ejercicio de estos derechos soberanos de conformidad con el derecho internacional”.

de Nicaragua también era inadmisibles, debido a su conexidad con la primera y por otras razones.

En ese sentido, por las razones expuestas en su alegato, Colombia solicitó a la Corte juzgar y declarar: 1) que ella carecía de competencia respecto del proceso instaurado por Nicaragua en su demanda del 16 de septiembre de 2013, o alternativamente, y 2) que las pretensiones en contra de Colombia contenidas en la demanda del 16 de septiembre de 2013 eran inadmisibles¹⁸⁴.

A pesar de las razones expuestas por Colombia, el 17 de marzo de 2016 la Corte rechazó la primera, tercera y cuarta excepciones preliminares, encontró que no había fundamento para decidir respecto de la segunda excepción presentada por Colombia, y rechazó la quinta excepción preliminar en lo relativo a la primera solicitud presentada por Nicaragua en su demanda.

Por su parte, acogió la quinta excepción preliminar presentada por Colombia en lo relativo a la segunda solicitud presentada por Nicaragua en su demanda, e igualmente encontró que tenía competencia, con base en el artículo xxxi del Pacto de Bogotá, para conocer de la primera solicitud presentada por Nicaragua¹⁸⁵.

El 28 de abril de 2016 el Presidente de la Corte fijó los plazos para la presentación de una memoria por Nicaragua y de una contramemoria por Colombia, las cuales fueron presentadas oportunamente, y el 8 de diciembre de 2017 la Corte autorizó a Nicaragua a presentar una réplica (9 de julio de 2018) y Colombia una réplica (11 de febrero de 2019), ambas presentadas oportunamente.

A la fecha las últimas actuaciones en esta demanda han sido la presentación de la réplica y la réplica de Colombia, faltan las audiencias de la fase oral y posteriormente conocer la decisión final de la Corte en este proceso.

184 Para mayor información respecto de las excepciones preliminares de Colombia realizadas el 14 de agosto de 2014 cfr. [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/154/18778.pdf>].

185 El Fallo de la Corte sobre excepciones preliminares está disponible en [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/154/154-20160317-JUD-01-00-EN.pdf>].

B. Supuestas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el Mar Caribe

El 26 de noviembre de 2013, el Gobierno de Nicaragua presentó ante la Secretaría de la Corte una Demanda incoando un proceso contra Colombia relacionado con la controversia respecto de: “[...] las violaciones de los derechos soberanos y zonas marítimas de Nicaragua declaradas por la Sentencia de la Corte del 19 de noviembre de 2012 [en el caso concerniente a la Controversia Territorial y Marítima (Nicaragua *vs.* Colombia)] y la amenaza del uso de la fuerza por parte de Colombia con el fin de implementar estas violaciones”.

Tabla 8
Cronología del caso sobre supuestas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos (Nicaragua c. Colombia)

Año	Día	Actuación
2013	26 de noviembre	Demanda de Nicaragua ante la Corte.
2014	3 de octubre	Memoria de Nicaragua.
	19 de diciembre	Excepciones preliminares escritas de Colombia ante la Corte.
2015	20 de marzo	Observaciones escritas de Nicaragua a excepciones de Colombia.
	28 de septiembre	Audiencias públicas orales de excepciones preliminares ante la Corte.
2016	17 de marzo	Lectura del fallo de las excepciones preliminares.
	17 de noviembre	Contramemoria de Colombia.
2018	15 de mayo	Réplica de Nicaragua.
	15 de noviembre	Dúplica de Colombia.

En esta demanda Nicaragua le solicitó a la Corte que juzgue y declare que Colombia está en violación de:

– Su obligación de no usar o amenazar con hacer uso de la fuerza de acuerdo con el artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho internacional consuetudinario;

– Su obligación de no violar las zonas marítimas de Nicaragua, como aparecen delimitadas en el párrafo 251 del fallo de 2012, así como los derechos soberanos y la jurisdicción de Nicaragua en estas zonas;

– Su obligación de no violar los derechos de Nicaragua bajo el Derecho internacional consuetudinario, tal como aparece reflejado en las Partes v y vi de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y

– Que Colombia está obligada a cumplir con el fallo del 2012, y eliminar las consecuencias legales y materiales de sus hechos ilícitos internacionales, y pagar una total reparación por el daño causado por esos actos (ICJ Reports 2014: 45).

Nicaragua amparó esta demanda en las declaraciones hechas entre el 19 de noviembre de 2012 y el 18 de septiembre de 2013 por el Presidente, el Vicepresidente y la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, así como por el Comandante de la Armada de Colombia, aduciendo que lo expuesto por las más altas autoridades colombianas representan un “rechazo” de Colombia del Fallo de la Corte, y que este país a su vez ha insinuado que este Fallo “no es aplicable”.

Asimismo, señaló en su demanda el Decreto Presidencial 1946, expuesto anteriormente, en el que se establece una zona contigua integral que en palabras del presidente colombiano: “[...] comprende los espacios marítimos que se extienden desde el sur, en donde están ubicados los cayos de Albuquerque y Este Sudeste, y hasta el Norte, en donde está ubicado el cayo Serranilla [e] incluye las islas San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Quitasueño, Serrana y Roncador, y las demás formaciones en la zona” (ICJ Reports 2014: 45).

El 19 de diciembre de 2014 Colombia presentó las excepciones preliminares¹⁸⁶ en las que señaló que la Corte no tiene jurisdicción sobre la demanda de Nicaragua entre otras cosas porque:

– En su primera excepción preliminar Colombia alegó que la Corte carecía de competencia *ratione temporis* en virtud del Tratado Americano de Soluciones

186 Para mayor información sobre las excepciones preliminares de Colombia cfr. [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/155/18788.pdf>].

Pacíficas (Pacto de Bogotá), porque el procedimiento había sido incoado por Nicaragua el 26 de noviembre de 2013, después de que Colombia hubiera notificado su denuncia del Pacto el 27 de noviembre de 2012.

– En su segunda excepción preliminar Colombia alegó que, incluso aunque la Corte no hubiera admitido la primera excepción, no tenía competencia en virtud del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), porque no existía ninguna controversia entre las partes al 26 de noviembre de 2013, fecha en que se había interpuesto la demanda.

– Colombia alegó en su tercera excepción preliminar que la Corte no tenía competencia en virtud del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), porque, en el momento de la interposición de la demanda las partes no eran de la opinión de que la supuesta controversia pudiera resolverse: “[...] por negociaciones directas a través de los medios diplomáticos usuales”, como, en opinión de Colombia, requería el artículo II del Pacto de Bogotá, antes de recurrir a los procedimientos de solución de controversias del pacto.

– En su cuarta excepción preliminar, refiriéndose a la afirmación hecha por Nicaragua de que la competencia de la Corte podía fundamentarse, como alternativa, en: “[...] la facultad inherente que tiene para pronunciarse sobre las acciones requeridas por sus Fallos”, Colombia alegó que la Corte carecía de “competencia inherente” alguna que pudiera aducir Nicaragua.

– Según la quinta excepción preliminar de Colombia, la Corte no tenía competencia con respecto al cumplimiento de un Fallo anterior.

El Fallo de la Corte respecto de las excepciones preliminares del 17 de marzo de 2016¹⁸⁷ concluyó que era competente, en virtud del artículo xxxi del Pacto de Bogotá, para pronunciarse en relación con la controversia relativa a las presuntas violaciones por Colombia de los derechos de Nicaragua en los espacios marítimos que, según Nicaragua, la Corte había declarado que le pertenecían en el Fallo de 2012, y asimismo fijó una fecha para la presentación de la contramemoria por Colombia.

187 El Fallo de la Corte sobre excepciones preliminares está disponible en [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/155/155-20160317-JUD-01-00-EN.pdf>].

Lo expuesto por Colombia en su escrito resulta fundamental, toda vez que en su mayoría presenta argumentos relacionados con las afectaciones que se están generando en el medio marino, en relación con los derechos de los habitantes del Archipiélago de disfrutar un medio ambiente saludable, sostenible y duradero, así como la violación del derecho de los pescadores artesanales de ese departamento:

Dicho escrito, que se presentó dentro del plazo fijado, incluía cuatro reconvenciones. La primera se refería al presunto incumplimiento de Nicaragua de la obligación de actuar con la diligencia debida a fin de proteger y preservar el medio marino en el sudoeste del Mar Caribe. La segunda se refería a su presunto incumplimiento de la obligación de actuar con la diligencia debida a fin de proteger el derecho de los habitantes del Archipiélago de San Andrés a disfrutar de un medio ambiente saludable, sostenible y duradero. La tercera versaba sobre la supuesta violación de Nicaragua, del derecho de los pescadores artesanales del Archipiélago de San Andrés de acceder a los bancos donde tenían costumbre de pescar y de explotar sus recursos. La cuarta trataba de la adopción, por Nicaragua, del Decreto 33-2013, del 19 de agosto de 2013, que habría establecido líneas de base rectas que tenían el efecto de extender las aguas interiores y los espacios marítimos nicaragüenses más allá de lo permitido por el Derecho internacional (ICJ Reports 2018: 28).

Lo anterior es una radiografía clara de la problemática que se ha identificado en Colombia relacionada con los efectos de este Fallo, y la necesidad de llegar a posibles acuerdos que minimicen los efectos ambientales, sociales y culturales que se están viviendo en la Reserva de Biosfera Seaflower.

Continuando con el proceso de la demanda, la Corte declaró que la primera y segunda reconvenciones presentadas por Colombia eran inadmisibles y no formaban parte de la causa en curso, pero que la tercera y cuarta sí eran admisibles y formaban parte de la causa en curso. Así mismo se fijaron fechas para la réplica de Nicaragua (15 de mayo de 2018) y para la dúplica de Colombia (15 de noviembre de 2018).

A la fecha las últimas actuaciones en esta demanda han sido la presentación de la réplica y la dúplica de Colombia. Queda por conocer la decisión final de la Corte en este proceso.

Es importante señalar que de las demandas de reconvención presentadas por Colombia en este proceso denominado “Supuestas violaciones de derechos so-

beranos y espacios marítimos en el mar Caribe”, dos de ellas prosperaron, dando como resultado la aceptación de las demandas de reconvención contra Nicaragua:

– El Estado colombiano solicitó que se declarara que Nicaragua había violado los derechos de los pescadores artesanales del Archipiélago, incluidos los de la población raizal, con actos de limitaciones y hostigamiento al ejercicio de las faenas de pesca;

– Colombia pidió que se declarara la violación de sus derechos soberanos por Nicaragua, con ocasión de la adopción del Decreto de agosto de 2013¹⁸⁸, por medio del cual se establecieron las líneas de base rectas a partir de las cuales se miden los espacios marinos del Estado centroamericano, extendiéndose más allá de lo permitido por el derecho internacional, bajo la idea de adjudicarse de forma unilateral áreas marinas en detrimento de Colombia¹⁸⁹.

Ahora bien, resulta interesante en razón de la temática de esta tesis mencionar otras dos demandas de reconvención presentadas por Colombia, pero rechazadas por la Corte, toda vez que no guardaban conexión directa con el objeto de la demanda¹⁹⁰:

– La referida a la violación, por Nicaragua, de su obligación de ejercer debida diligencia para la protección y preservación del medio ambiente marino en el suroccidente del mar Caribe, y

– Otra en la que se señaló la violación por Nicaragua de la obligación de respetar el derecho de los habitantes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y

188 Decreto 33-2013, del 19 de agosto del 2013 “Líneas de base de los espacios marítimos de la República de Nicaragua en el Mar Caribe” publicado en *La Gaceta* n.º 161 del 27 de agosto de 2013, disponible en [<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/nic138537.pdf>].

189 El texto con las demandas de reconvención presentadas por Colombia está disponible en [<https://www.icj-cij.org/files/case-related/155/155-20171115-ORD-01-00-EN.pdf>].

190 De acuerdo con el artículo 80 del Reglamento de la Corte las demandas de reconvención deben tener conexión directa con el objeto de la demanda: “La Corte sólo podrá admitir una demanda reconvencional si entra dentro del ámbito de su competencia y tiene conexión directa con el objeto de la demanda de la otra parte”.

Santa Catalina, en particular de los raizales, de beneficiarse de un ambiente sano, viable y durable¹⁹¹.

Lo anterior, demuestra claramente los efectos que esta situación está generando en el medio ambiente marino, así como la importancia de implementar estrategias que garanticen la conservación y protección de este ecosistema estratégico.

3. La Reserva de Biosfera Seaflower: en jurisdicción de dos países después del Fallo

La Reserva de Biosfera Seaflower corresponde a la totalidad de la extensión del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Este ecosistema fue designado por la UNESCO en el año 2000, dadas las características ambientales, sociales y culturales que reúne, así como por la necesidad de conservar y contribuir con su desarrollo sostenible.

La delimitación marítima realizada por la Corte Internacional de Justicia de La Haya dejó en territorio nicaragüense aproximadamente la mitad del área marina de esta reserva, generando así diferentes reacciones de ambos países, y una serie de implicaciones para este ecosistema que serán expuestas con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

191 Sin embargo, estas dos contrademandas están formuladas de manera diferente en los escritos presentados al final de la contramemoria de Colombia, y se leen de la siguiente manera: “II. Adicionalmente la República de Colombia le solicita respetuosamente a la Corte que juzgue y declare que: [...] 5. Nicaragua ha violado los derechos soberanos y espacios marítimos de Colombia en el mar Caribe al fallar en prevenir que embarcaciones de su pabellón o bajo su licencia, pesquen en aguas colombianas; 6. Nicaragua ha violado los derechos soberanos y espacios colombianos en el mar Caribe al fallar en prevenir embarcaciones que su pabellón o bajo su licencia practiquen métodos predatorios e ilegales de pesca en violación a sus obligaciones internacionales; 7. Nicaragua ha infringido los derechos soberanos y espacios marítimos de Colombia al fallar en cumplir sus obligaciones internacionales en relación con el medio ambiente en aquellas áreas del mar Caribe a las cuales estas obligaciones aplican” (ABELLO-GALVIS, ARÉVALO-RAMÍREZ y MATEUS-RUGELES, 2018).

A. La designación e importancia para Colombia de la Reserva de Biosfera Seaflower

La propuesta de que la totalidad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fuera designado Reserva de Biosfera está consagrada en el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 99 de 1993 de la siguiente manera: “El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se constituye en reserva de la biosfera. El Consejo Directivo de CORALINA coordinará las acciones a nivel nacional e internacional para darle cumplimiento a esta disposición”, y se le asignó al Consejo Directivo de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA), gestionar a nivel internacional su designación y posterior incorporación en la Red Mundial de Reservas de Biosfera¹⁹².

Fue así como desde 1997 CORALINA¹⁹³ inició la coordinación de las acciones necesarias para materializar esta designación, que se ampara en criterios como la alta biodiversidad, las posibilidades de ensayo y demostración de desarrollo sostenible con participación comunitaria, así como la importancia de conservar y proteger este ecosistema. Teniendo en cuenta lo anterior, en el año 2000 la totali-

192 Resulta pertinente señalar que la Ley 99 de 1993 es reconocida como la Ley General Ambiental de Colombia, por medio de la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones. Publicada en el *Diario Oficial* n.º 41.146 del 22 de diciembre de 1993, disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0099_1993.html].

193 De acuerdo con el artículo 3.º del Acuerdo 002 de 2016, y con lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución Política la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA) es un ente corporativo autónomo de carácter público, creado por la ley, e integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica. Está dotada de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargada por la ley de administrar dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las políticas del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

dad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina finalmente se constituyó en la Reserva de Biosfera Seaflower, nominación que es considerada como una gran oportunidad para direccionar la gestión de este ecosistema hacia un modelo de desarrollo apropiado que se acomode a las necesidades de la población, y a su vez aporte los elementos necesarios para hacer posible la implementación de procesos tendientes a lograr la convivencia armónica entre el ser humano y el entorno cultural y natural (CORALINA-INVEVAR, 2012).

Este ecosistema hace parte de la región neotropical que se caracteriza por la gran diversidad de especies encerradas en territorios relativamente pequeños, la riqueza biológica dada por las altas condiciones de humedad y temperaturas variables que favorecen la existencia de variabilidad ambiental y pluralidad de hábitats para la subsistencia y multiplicación de diversos organismos (CORALINA, 2002: 79).

Entre las principales características ambientales y ecosistémicas que hacen de este un ecosistema particular es importante reseñar las siguientes:

- Contiene el 76% de los arrecifes coralinos de Colombia, considerados los más extensos y productivos a nivel oceánico en el Caribe, y unos de los más grandes del hemisferio occidental.

- En la zona marina de la Reserva de Biosfera Seaflower hay presencia de ecosistemas completos e interconectados que sirven de soporte a las actividades productivas y prestan protección a las islas e islotes por su condición oceánica.

- Existe un amplio y diverso rango de hábitats y nichos, desde oceánicos hasta manglares costeros y playas.

- En 2003 la Reserva de Biosfera Seaflower fue declarada oficialmente Área Importante para la Conservación de las Aves (AICA) de Colombia y el Mundo. Las AICA son lugares de gran relevancia internacional que buscan garantizar la conservación de las aves a largo plazo y en especial en la protección de aves que presentan vulnerabilidad. El reconocimiento de AICA lo dan el Instituto Humboldt y Bird Life International.

- A pesar de reconocer la falta de estudios de tipo biológico en el Archipiélago, la región se define como un área secundaria de aves endémicas y un centro de alto o muy alto endemismo marino. En relación con la biodiversidad marina se han identificado 57 especies de coral y 273 especies de peces que representan 54 familias, de las cuales dos son endémicas. Por otro lado, los cayos lejanos y las áreas pantanosas de los manglares son primariamente hábitats de aves, de las que

se han identificado 18 especies residentes y 76 migratorias, incluyendo dos especies endémicas en peligro y varias subespecies endémicas.

Sin embargo, lo que hace particular a esta Reserva de Biosfera, no son solo sus características ecosistémicas y la riqueza que ostenta representada en recursos naturales, sino que a ello se suman la cultura de los habitantes y actividades económicas como la pesca y el turismo, entre otros aspectos, que hacen que este sea un departamento único en Colombia, y que los proyectos y programas ambientales sean fundamentales para la conservación de los recursos de los cuales depende la población de este ecosistema considerado estratégico a nivel internacional.

Por ejemplo, desde hace mucho tiempo la población nativa practica la actividad pesquera, que constituye una de sus principales tradiciones y un medio para garantizar la seguridad alimentaria de la población; desde siempre la pesca ha sustentado la vida en el Archipiélago¹⁹⁴.

La investigación científica y los estudios ambientales que se desarrollan en esta Reserva de Biosfera son reconocidos a nivel nacional e internacional. Los ecosistemas marinos y costeros, entre los que se pueden mencionar arrecifes coralinos, manglares, humedales, lagunas arrecifales, pastos marinos, playas, mar abierto y bosque seco tropical, son solo algunos de los hábitats naturales que se pueden encontrar en la región. El 76,5% de las áreas coralinas del Caribe colombiano se ubica allí; se han identificado 57 especies de coral y los arrecifes coralinos de mar abierto son considerados como los más extensos y productivos del Caribe.

Las anteriores y muchas otras son características de este ecosistema que merecen una protección especial, toda vez que los servicios ecosistémicos que brindan a la población del lugar, como a la del mundo en general, debe ser un aspecto priorizado para su eficaz conservación¹⁹⁵.

194 A pesar de que el aporte de esta actividad al ingreso departamental no refleja su importancia (en 2010 la pesca representó el 2,1 % del PIB departamental), en realidad Seaflower contiene algunas de las pesquerías más importantes de Colombia, razón por la cual se desarrolla una importante explotación comercial de especies marinas. El Archipiélago aporta el 95% de la producción nacional asociada al caracol pala y el 85% de la producción de langosta espinosa, siendo esta última una de las especies marinas con mayor valor comercial en el Gran Caribe (SÁNCHEZ, 2012: 17).

195 De acuerdo con el Atlas Seaflower, entre los diferentes aspectos ecológicos que resaltan la vul-

Seaflower, que comprende 180.000 km² de mar territorial y 57 km² de superficie terrestre, es administrada por CORALINA, una de las 33 Corporaciones Regionales Autónomas (CAR) del país que nacieron con la Ley 99 de 1993, y hace parte del pequeño grupo de las siete Corporaciones de Desarrollo Sostenible con jurisdicción sobre el mar. En el caso específico esta corporación tiene jurisdicción en todo el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el mar territorial y la zona económica de explotación exclusiva generadas de las porciones terrestres del Archipiélago; Cayos de Albuquerque; Cayos de East Southeast; Cayos de Roncador; Cayos de Serrana; Cayos de Quitasueño; Cayos de Serranilla; Cayos de Bajo Nuevo; las demás islas, islotes, cayos, morros, bancos, elevaciones de bajamar, bajos y arrecifes adyacentes a cada una de estas islas, y que configuren el Archipiélago.

De acuerdo con el artículo 9.º del Acuerdo 002 de 2016¹⁹⁶, esta autoridad ambiental tiene por objeto promover el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente en toda el área de su jurisdicción mediante la ejecución de las políticas, paneles, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes referidas a su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio de Ambiente y

nerabilidad del Archipiélago se pueden mencionar: a) el predominio de condiciones oceánicas que promueven la biodiversidad, siendo fuente de reclutamiento de especies; b) la oferta de agua potable limitada, cuyo uso afecta la zona costera y marina casi de inmediato, y c) una alta relación longitud costa/área terrestre que incrementa la vulnerabilidad a eventos naturales y genera escenarios de baja variabilidad climática a pesar de las amenazas de disturbios naturales. Asimismo, se destaca una serie de características sociales y económicas que contribuyen a la fragilidad del lugar, entre las cuales se pueden mencionar: a) carencia de recursos financieros o capital humano para industrias a gran escala; b) ausencia de infraestructura; c) dependencia total del transporte externo, haciéndolas extremadamente susceptibles; d) altas densidades poblacionales, y e) sociedades estrechamente relacionadas con sistemas tradicionales, con un rango limitado de habilidades (CORALINA-INVEVAR, 2012: 16).

196 Acuerdo n.º 002 del 10 de octubre de 2016 “Por el cual se adoptan los Estatutos de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, CORALINA”, disponible en [<http://www.coralina.gov.co/nuevositio/estatutos-corporativos/file>].

Desarrollo Sostenible. Entre sus funciones están la planeación, la normatización, la asesoría, la coordinación y el apoyo, la administración, la ejecución, la investigación, la educación y la información, y el control y seguimiento.

Para alcanzar estos objetivos CORALINA ha implementado una serie de planes que han favorecido la gestión ambiental en este departamento, entre ellos el Plan Único a Largo Plazo de la Reserva de Biosfera Seaflower (PULPRBS), el Plan de Gestión Ambiental Regional, el Plan de Manejo de la Reserva, la Agenda 21 y el Plan de Acción Trienal.

La tabla a continuación presenta resumidamente las herramientas de planificación, gestión y manejo, así como el objetivo y la necesidad por las que fueron establecidos.

Tabla 9

Planes de gestión para la Reserva de Biosfera Seaflower

Planes / herramientas de gestión	Finalidad u objetivo
Plan único a largo plazo de la reserva de biosfera seaflower (PULPRBS)*	Este plan está integrado por instrumentos de planificación específicos con la finalidad de atender las problemáticas del manejo del recurso hídrico, de residuos sólidos y hospitalarios y de las aguas residuales. Asimismo se ha proporcionado especial atención al manejo del área marina protegida. <i>Seaflower</i> y las especies identificadas como amenazadas, entre las que se cuentan el caracol pala, la langosta espinosa, aves marinas y costeras, tiburones y tortugas. Por otro lado se ha trabajado en el proceso de ordenación de cuencas y de actividades agropecuarias.
Plan de gestión ambiental regional (PGAR)**	Es un instrumento de planificación ambiental que debe ser formulado por las entidades territoriales de cada jurisdicción y los representantes de diferentes sectores sociales y económicos de la región, y en él se identifican las responsabilidades y compromisos de los diferentes actores de acuerdo con sus competencias enfocados en una adecuada y estratégica gestión ambiental del territorio.
<p>* El PULPRBS está disponible en [http://www.coralina.gov.co/nuevositio/planificacion-institucional-y-ambiental/plan-unico-a-largo-plazo/2516-pulp-7-iv-lineas-estrategicas/file].</p> <p>** El PGAR está disponible en [http://www.coralina.gov.co/nuevositio/informes-de-monitoreo-y-evaluacion-del-plan-de-accion/planificacion-institucional-y-ambiental/pai-definitivo-2016-2019/3712-acuerdo-009-16-1/file].</p>	

(Continúa)

Planes / herramientas de gestión	Finalidad u objetivo
Plan de manejo de la reserva ^{***}	<p>Toda declaratoria de Reserva de Biosfera debe ir acompañada de una propuesta de zonificación y plan de manejo, en el caso de la Reserva de Biosfera Seaflower la propuesta tiene como objetivo contribuir a generar procesos que creen condiciones adecuadas para que el desarrollo social esté soportado en la sostenibilidad de las diversas formas de vida, de la variedad de ecosistemas y de los recursos naturales, mediante estrategias como: la conservación de áreas estratégicas para la protección de la diversidad biológica, genética y cultural del Archipiélago, ser un modelo tanto en la ordenación del territorio como en la experimentación del desarrollo sostenible, destinar áreas para la investigación, la permanente observación, la educación y la capacitación tanto de habitantes como de visitantes de la reserva, así como aplicar cada uno de los conceptos de reserva de biosfera descritos en el primer capítulo.</p>
Agenda Local 21	<p>La implementación de la Agenda Local 21 para el Archipiélago, surgió después de la Cumbre de la Tierra –Conferencia de Río de 1992, en la que las naciones establecieron una nueva agenda para el próximo siglo conocida como la Agenda 21. En esta se definieron las acciones para lograr los objetivos de sostenibilidad y bienestar, dependiendo específicamente de las acciones locales.</p> <p>La Agenda Local 21 del Archipiélago estableció como uno de sus principales retos alcanzar un amplio consenso entre las diversas instituciones y colectivos de la vida política, económica y social con respecto a los grandes temas asociados con la definición del “Plan de Acción Insular” para la construcción de un futuro que dé respuesta a los grandes retos que debe afrontar la comunidad en Seaflower, con el fin de lograr un territorio sostenible que mejore el bienestar de sus residentes. Considerando que las islas constituyen bienes colectivos, únicamente mediante acciones concertadas y articuladas de los diferentes actores es posible conseguir que el Archipiélago conserve su calidad, competitividad y atractivo.</p>
Plan de acción trienal ^{****}	<p>El Plan de Acción Trienal es un instrumento de planeación exigido por el Decreto 1200 de 2004 a todas las CAR; es considerado un sistema de planificación a mediano plazo en el que se definen claramente los indicadores y metas de la gestión ambiental en el respectivo periodo.</p> <p>CORALINA concentra sus esfuerzos en seis grandes programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Manejo integrado del recurso hídrico. – Protección y manejo de la biodiversidad. – Manejo y protección de suelo y subsuelo. – Mejoramiento del empleo. Mercados verdes. – Desarrollo institucional. – Educación ambiental.
<p>^{***} El Plan de Manejo de la Reserva está disponible en [https://www.google.com/search?q=plan+de+manejo+de+la+reserva+seaflower&rlz=1c1avne_enCO690CO690&coq=plan+de+manejo+de+la+reserva+seaflower&caqs=chrome..69i57j69i59.4960j0j4&sourceid=chrome&ie=utf-8].</p> <p>^{****} El Plan de Acción Trienal está disponible en [http://www.coralina.gov.co/nuevositio/planificacion-institucional-y-ambiental/plan-de-accion-trienal].</p>	

*B. La Reserva de Biosfera Seaflower después del Fallo
de la Corte Internacional de Justicia*

El Fallo provocó en el Gobierno colombiano la reacción antes descrita, así como la negativa ante una posible negociación con Nicaragua que facilitara su adopción, y el adecuado y articulado manejo del ecosistema marino de importancia internacional –que, de acuerdo con la Corte, quedó en jurisdicción de ambos países–, lo que conllevó que se hablara y se estudiaran abiertamente las consecuencias de carácter ambiental y ecológico a las que se ha visto enfrentado el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, designado en su totalidad como Reserva de la Biosfera¹⁹⁷.

197 La región territorial de Colombia en el mar Caribe se extiende por 532.162 km² (POSADA et al., 2009), de los cuales la Reserva de Biosfera Seaflower tiene un área aproximada de 180.000 km², aproximadamente 34% del territorio, y pese a parecer poco, esta área abarca más del 77% de la extensión total de las áreas coralinas de Colombia (INVEVAR, 2005), por lo que se evidencia que las áreas coralinas del Archipiélago son las más extensas, complejas y desarrollados del país. Los límites de la RB Seaflower son los mismos del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el cual se ubica aproximadamente entre los 12 y 16° de latitud Norte (N) y los 78 y 82° de longitud Oeste (W)³, comprende además de las tres pequeñas islas habitadas (San Andrés, Providencia y Santa Catalina), seis cayos y bancos (Albuquerque, Bolívar, Quitasueño, Serrana, Roncador y Serranilla) y dos bajos (Bajo Alicia y Bajo Nuevo), los cuales se localizan en el mar Caribe Suroccidental, aproximadamente a 209 km al Este de Bluefields, Nicaragua, 724 km al Sur de Grand Cayman, BWI, y a 804 km al Oeste-Noroeste de Cartagena, Colombia (CHIQUILLO et al., 2001, Mow et al., 2003). Limita al Oeste con Nicaragua por 150 km, al Suroeste con Costa Rica y al Sur con Panamá (IGAC, 1986); también limita al Noroeste con Honduras, Belize y México y al Noreste con Cuba, Jamaica, República Dominicana y Haití; al Este y Sureste con las islas de Antigua, Barbados, Tierra Grande, Guadalupe, Dominica con una extensión de 4,67 km entre isla Providencia, San Andrés, cayos Albuquerque, Courtown y Serranilla. La zona terrestre solo cuenta con 50 hectáreas de bosque seco tropical y en la zona costera el 40,77% del área emergida está representada principalmente por bosques de manglar constituidos por cuatro de las cinco especies de mangle presentes para el Caribe colombiano (*Rhizophora mangle*, *Avicennia germinans*, *Laguncularia racemosa* y *Conocarpus erectus*), las cuales

Como se expuso, esta designación nunca fue tomada en cuenta durante la defensa de Colombia en el proceso que se inició en el año 2001, algunos meses después de haber sido designado este ecosistema como Reserva de la Biosfera, aun teniendo conocimiento de los efectos que una nueva delimitación fronteriza (alegada por Nicaragua) podría generar en la continuidad de la conservación y el adecuado manejo del ecosistema. Sin embargo, con posterioridad a la decisión del 19 de noviembre, este aspecto se ha convertido en uno de los principales derroteros en la defensa de las nuevas demandas, así como en las estrategias implementadas por el gobierno colombiano después del Fallo, expuesto literal y específicamente en el ya citado Decreto 510 de 2015 de la Presidencia de la República, en el que se detalla lo siguiente:

En este sentido la Reserva de Biosfera Seaflower constituye para la Nación colombiana y, especialmente, para la comunidad raizal, patrimonio natural y cultural de la humanidad. Por lo tanto, los programas y proyectos que se han adelantado en el Archipiélago han contado con los presupuestos necesarios para la conservación del ambiente, como un criterio esencial de desarrollo sostenible. Es así como el Gobierno Nacional, en conjunto con CORALINA, la

se pueden encontrar formando bosques de una sola especie (monoespecíficos) o asociaciones entre dos o más especies, cubriendo más de 200 hectáreas: 160 en San Andrés (incluyendo el Parque Regional de Hooker Bight propuesto) y más de 40 en Old Providence y Santa Catalina (incluyendo McBean Lagoon National Park). En cuanto a las playas, son de constitución eminentemente coralina, que contrasta con el mar de los siete colores, y es el atractivo turístico de mayor interés con más de 40 áreas de descanso y relax en el Archipiélago. Martinica, Santa Lucía, San Vincent, Granada, Trinidad y Tobago, Margarita, Curazao, Bonaire, Aruba, entre otras, pertenecientes a varios países de la región del Gran Caribe, gracias a la ubicación que tienen algunos de los complejos coralinos de las islas, bancos y bajos del Archipiélago y aunque su extensión es relativamente pequeña, tiene un área marina protegida de 65.000 km² catalogada entre las diez más grandes del mundo y sus barreras coralinas se extienden por aproximadamente 223 km (SIG-CORALINA) cuya ubicación es estratégica y privilegiada a nivel ecológico (CORALINA-INVEMAR, 2012: 131).

Gobernación, la Alcaldía y la comunidad, emprendió un proceso de fortalecimiento de la reserva de biosfera, con el fin de que todos los sectores desplieguen las acciones pertinentes para su implementación, garantizando mayores oportunidades y opciones económicas para definir sus estándares de calidad de vida y bienestar (Dcto. 510 de 2015: 4).

En ese sentido, se hace especial énfasis en la importancia de este ecosistema, así como de los proyectos planteados desde la presidencia con el fin de fortalecer y proteger la Reserva de Biosfera Seaflower, y a su vez propender por una política pública que priorice el desarrollo sostenible, y beneficie a toda la comunidad que habita y depende de los innumerables servicios ecosistémicos que provee este lugar, siempre y cuando su estado de conservación y protección sea el adecuado.

Sin embargo, la designación realizada por la UNESCO ha sido uno de los principales aspectos que ha provocado las intervenciones de ambos Estados en relación con su protección, o, por el contrario, priorizando los deseos expuestos en varias ocasiones por Nicaragua relacionados con la intención de ofertar concesiones petroleras en parte de este territorio.

Aunado a lo anterior, el texto de las excepciones preliminares respecto de las presuntas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el Mar Caribe la Corte Internacional de Justicia señala la disposición de Nicaragua de negociar un tratado con Colombia para implementar la sentencia de 2012, y enfatiza que ese país siempre ha estado abierto a una discusión en cuanto a llegar a acuerdos para la pesca, la protección ambiental de la Reserva Marina de Biosfera Seaflower y la lucha contra el narcotráfico, pero deja claro que no está preparado en absoluto para renunciar a los límites marítimos que la Corte ha trazado entre las Partes (ICJ Reports 2016: 31).

Para los expertos SANÍN y CEBALLOS (2013: 151), que presentan su opinión respecto de los grandes errores de la decisión proferida por la Corte Internacional de Justicia, uno de los “siete pecados capitales del Fallo” es el desconocimiento de la soberanía exclusiva sobre la reserva de biosfera Seaflower,

reconocida por la UNESCO antes de la demanda de Nicaragua contra Colombia. Los autores expresan que esta Corte desconoció el carácter único e indivisible del ecosistema que el Departamento Archipiélago conforma y que coincide en su totalidad con la Reserva Seaflower¹⁹⁸.

El acercamiento entre estos dos países, y la generación de acuerdos para el manejo sostenible del ecosistema resulta ser para muchos la estrategia indicada e ideal para que de ahora en adelante prime la conservación y el manejo adecuado de los recursos naturales existentes en esta área estratégica del Caribe, y que por años han prestado sus servicios ecosistémicos a las comunidades que dependen y habitan esta disputada área marina.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El litigio internacional entre Colombia y Nicaragua duró aproximadamente once años y culminó el 19 de noviembre de 2012 con el fallo de fondo emitido por la Corte Internacional de Justicia de La Haya, en el que el trazado de una inesperada línea divisoria, dejó parte de la Reserva de Biosfera Seaflower (conformada por la totalidad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina) en territorio nicaragüense.

198 En ese sentido es importante aclarar que la UNESCO declaró este ecosistema como Reserva de Biosfera Seaflower debido a las particularidades ambientales, sociales y económicas que reúne, e hizo énfasis en la importancia de establecer un desarrollo sostenible en el área. Lo que pretende esta designación es la conservación y protección de lugares estratégicos con este tipo de características ecológicas, sin importar si los ecosistemas están en jurisdicción de uno, dos o más países. En ese sentido, y bajo el entendido de que la naturaleza no respeta fronteras, la UNESCO vio necesario establecer la figura de reservas de biosferas transfronterizas, precisamente consciente de la necesidad de que dos o más Estados se pongan de acuerdo en articular acciones para la protección de los ecosistemas estratégicos ubicados en el territorio de dos o más países.

Lo anterior generó preocupación y causó desconcierto a nivel nacional pues, de acuerdo con la historia, desde 1803 la Real Orden separó las islas de San Andrés y la Costa de la Mosquitia de la Capitanía de Guatemala y las transfirió al Virreinato de Santa Fe, y a su vez la Real Orden de 1805 confirmó lo anterior escriturando el Archipiélago a Colombia. Así las cosas, desde entonces no solo se ejerce soberanía sobre este territorio, sino que también se propende por su conservación y protección, razón por la cual en el año 2000 la UNESCO le concedió a Colombia la designación de este ecosistema como reserva de la biosfera.

Esta nueva delimitación, en la que Nicaragua queda con aproximadamente el 50% del área marina de la Reserva de Biosfera Seaflower, empezó a desencadenar desde el mismo 19 de noviembre de 2012 gran cantidad de problemáticas debido a la preocupación e incertidumbre que generó la decisión de la Corte, para el país en general, y con mayor razón para los raizales¹⁹⁹, así como para quienes habitan las islas y que diariamente enfrentan la pérdida de esta importante área, así como la desintegración del Archipiélago, considerado desde siempre una unidad indivisible.

El paso de los años solo ha contribuido a generar mayor inseguridad en cuanto al futuro ambiental, social y económico de las islas, toda vez que las acciones emprendidas por el gobierno colombiano no han sido suficientes para

199 El pueblo raizal descendiente del mestizaje entre indígenas, españoles, franceses, ingleses, holandeses y africanos, constituye la población nativa de las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, aunque en ella prima la cultura británica que fue la que colonizó con más fuerza las islas del Caribe. Los raizales conservan expresiones culturales propias: la religión bautista, la lengua creole y su tradición oral. La habitabilidad de un espacio tan pequeño de tierra firme condiciona una fuerte red social que mantiene una permanente solidaridad comunitaria, además de que ha generado una sensación colectiva de independencia del acontecer continental. El censo del DANE de 2005 reportó 30.565 personas autorreconocidas como raizales, de los cuales el 49,8% son hombres (15.231 personas) y el 50,2% mujeres (15.334 personas) (Ministerio de Cultura. República de Colombia, 2010).

enfrentar la crisis que vive este departamento, y los deseos expansionistas de Nicaragua no han cesado, a tal punto que Colombia tiene que enfrentarse a dos nuevas demandas ante la Corte Internacional de Justicia.

Mientras tanto, la Reserva de Biosfera Seaflower silenciosamente enfrenta una serie de problemáticas de índole ambiental que no permiten alcanzar el tan anhelado desarrollo sostenible, premisa fundamental de la designación de la UNESCO en el año 2000, y la cual Colombia se siente orgullosa de ostentar, cuando se hace referencia a este ecosistema en diferentes escenarios internacionales.



CAPÍTULO 6

LAS CONSECUENCIAS AMBIENTALES DEL DIFERENDO EN LA RESERVA DE BIOSFERA SEAFLOWER Y LA IMPORTANCIA DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN CONJUNTA ENTRE COLOMBIA Y NICARAGUA PARA SU PRESERVACIÓN

I. COMENTARIOS INICIALES

Pretender hablar de todos los efectos que la sentencia de la Corte Internacional de Justicia ha tenido en la Reserva de Biosfera Seaflower es casi imposible, especialmente si se tiene en cuenta la estrecha relación entre la calidad y el nivel de conservación de los ecosistemas, la calidad de vida de las comunidades, las actividades que económicamente contribuyen al sustento de la población, así como las características culturales y las costumbres transmitidas de generación en generación. La interconexión entre todos esos aspectos conduce a que la alteración de uno de ellos, en este caso la conservación del ecosistema, afecte a todos los demás en un nivel que en ocasiones es difícilmente cuantificable.

Así las cosas, no es difícil inferir que la nueva delimitación de esta frontera ha producido una serie de efectos de proporciones difíciles de prever en la gran mayoría, por no decir en todos, los ámbitos imaginables. Sin embargo, en este capítulo se analizan las consecuencias de orden ambiental, social y cultural más relevantes y de las que, a la fecha, se tiene algún tipo de información que permita comprender el impacto generado, especialmente para la continuidad y aplicabilidad de las políticas de desarrollo sostenible que se han pretendido implementar en este ecosistema a lo largo de todos estos años.

Las consecuencias de tipo ambiental se presentan en tres grandes subtemas relacionados entre sí; sin embargo, a fin de simplificar su entendimiento y sus múltiples implicaciones se dividen en: los efectos en la conservación y protección

de la biodiversidad, las dificultades generadas en la continuidad de las investigaciones y la educación, y la frustración que supone que el ecosistema no sea un modelo de desarrollo sostenible como fue el deseo que surgió a partir de la declaratoria de la UNESCO.

Sin embargo, el concepto de desarrollo sostenible no solo incluye el componente ambiental, también los aspectos sociales, culturales y económicos son igualmente importantes y en últimas son los que dan sentido al esfuerzo de conservar y proteger pensando en el bienestar de las poblaciones presentes y las futuras por lo que no deben de ser considerados complementarios en el diseño de ecosistemas sustentables. Por eso se señalan también los efectos producidos en estos frentes, así como la incertidumbre e inseguridad que generó este Fallo no solo en los habitantes del Departamento (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina), sino también en todos los sectores a nivel nacional: comerciantes, academia, empresarios, pescadores, etc.

Es preciso conocer la situación real del ecosistema Seaflower y entender que las problemáticas deben tener una solución inmediata pues de lo contrario se podrían generar consecuencias irreversibles, lo cual lleva a pensar que es hora de propiciar un espacio de comunicación y colaboración entre ambos Estados. La cooperación se debe plantear con el único objetivo de discutir la necesidad de una estrategia de gestión conjunta entre Colombia y Nicaragua, que permita retomar el rumbo adecuado que conduzca a la conservación y disfrute de un ambiente sano para quienes dependen de los servicios ecosistémicos que este entorno provee en condiciones ecológica y ambientalmente adecuadas.

La importancia de esta estrategia de gestión conjunta, y los diferentes aspectos que deben de ser tenidos en cuenta se describen y analizan de acuerdo con las diferentes recomendaciones de Sevilla+5 (Pamplona 2000). Este análisis se realiza mediante la descripción de los componentes principales del procedimiento para el establecimiento de estas reservas, las medidas recomendadas para su efectivo funcionamiento y los diferentes aspectos recomendados para el diseño de un mecanismo institucional eficaz.

Igualmente, se analizan las necesidades que se deben tener en cuenta para que el manejo conjunto de este ecosistema estratégico contribuya efectivamente al cumplimiento de los objetivos principales por los que la UNESCO decidió establecer estas reservas. Por último, se describen ciertos aspectos particulares del caso, que como ya se ha mencionado, podría ser único en el mundo.

II. CONSECUENCIAS AMBIENTALES, SOCIALES Y CULTURALES DE LA DECISIÓN DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA EN LA RESERVA DE BIOSFERA SEAFLOWER

La delimitación que realizó la Corte en el diferendo territorial y marítimo dejó a Colombia sin aproximadamente 75.000 km² de área marina que hacía parte de esta Reserva de Biosfera, sin imaginar los innumerables efectos ambientales, sociales y culturales que podían desencadenarse a partir de esta nueva demarcación de frontera que en pocas palabras se desintegró, al quedar la mitad en territorio nicaragüense (HURTADO RASSI, 2015: 276).

A continuación se analizan tanto los efectos ambientales derivados de esta decisión, como los culturales y sociales, que en cierta medida están ligados a los primeros, toda vez que la población principalmente impactada por la pérdida del territorio resultante del Fallo de la Corte basa su economía y su subsistencia en los recursos ictiológicos, que son los que hoy en día han tenido mayor afectación en razón de la disputa entre los dos países.

Por último, y teniendo en cuenta que ha sido una problemática difícil de afrontar tanto para el Departamento Archipiélago como para el país en general, se hacen algunas consideraciones que resulta importante tener en cuenta antes de plantear una serie de aspectos que deben ser tenidos en cuenta de manera prioritaria para el diseño e implementación de una estrategia de manejo conjunto de la Reserva de Biosfera Seaflower, en la que debe prevalecer la importancia y necesidad de proteger y conservar este ecosistema estratégico para la región caribe.

1. Consecuencias ambientales producidas en este ecosistema estratégico

El análisis de las consecuencias de carácter ambiental que se han originado en la Reserva de Biosfera Seaflower se basa en las alteraciones que desde noviembre de 2012 se han venido apreciando en cada una de las funciones que este ecosistema debía desempeñar para cumplir con los requisitos exigidos para ser designado Reserva de Biosfera por la UNESCO, y como categoría de Área Marina Protegida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia.

En ese orden de ideas, el desarrollo de las tres funciones de las reservas de biosfera procura que sean lugares de excelencia para el ensayo y la demostración de métodos de conservación y desarrollo sostenible en una escala regional, bajo estándares de conservación de los paisajes, los ecosistemas y las especies; de desarrollo económico y humano sostenible desde los puntos de vista sociocultural y ecológico, y que a su vez brinden apoyo logístico a proyectos de demostración, educación y capacitaciones respecto del medio ambiente, así como de investigación y observación permanente en relación con cuestiones locales, regionales, nacionales y mundiales de conservación y desarrollo sostenible (UNESCO, 1996: 33).

En 2005 el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Resolución 107 de enero de 2005^[200], declaró Área Marina Protegida la Reserva de la Biosfera Seaflower, una zona dentro del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que por su especial importancia ecológica, económica, social y cultural, merecía ser protegida con el fin de conservar las muestras representativas de la biodiversidad marina y costera, de los procesos ecológicos básicos que soportan la oferta ambiental del Archipiélago, y los valores sociales y culturales de su población, buscando asimismo promover la integración de los niveles nacional y regional²⁰¹.

En esta Área Marina Protegida, que hoy en día asume la categoría de Distrito de Manejo Integrado (Res. 977 de 2014), se permite el desarrollo de actividades

200 La Resolución 107 de 2005 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “Por la cual se declara un área marina protegida y se dictan otras disposiciones” fue modificada en 2014 por la Resolución 977 con el fin de asignar una categoría de área protegida al “Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower”, publicada en el *Diario Oficial* n.º 49.248 del 19 de agosto de 2014. Para mayor información estas resoluciones están disponibles respectivamente en [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_0107_2005.htm] y [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientesds_0977_2014.htm].

201 En 2014 la Resolución 977 emitida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible asignó la categoría de Distrito de Manejo Integrado al “Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower”, con el fin de que obtuviera una de las categorías de área protegida que integran el SINAP, y que a su vez cumpliera con los objetivos de conservación, los atributos y la modalidad de uso, entre otros aspectos reglamentados en el Decreto 2372 de 2010.

sostenibles en el tiempo, equitativas y rentables desde el punto de vista social, ecológico y económico, garantizando un trabajo conjunto y coordinado entre las comunidades locales, las entidades gubernamentales, los organismos de conservación, los científicos, las asociaciones civiles, los grupos culturales, las empresas privadas y otros interesados en la gestión y el desarrollo sostenible del Archipiélago.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se hace énfasis en algunos aspectos ecológicos y ambientales que se han visto afectados por la decisión de la Corte Internacional de Justicia, con especial referencia a las afectaciones que se han presentado, así como a las que eventualmente se podrían generar, y que han transformado las características, las condiciones y el desarrollo de ciertas funciones por las que en su momento este ecosistema fue designado Reserva de Biosfera y reconocido como Área Marina Protegida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Para identificar los efectos de tipo ambiental, es necesario comprender que la designación de la Reserva de Biosfera Seaflower ha pretendido siempre contribuir a generar procesos que creen condiciones favorables para que el desarrollo social se soporte en la sostenibilidad de las diferentes formas de vida, de los ecosistemas y de los recursos naturales mediante: a) la conservación de las áreas estratégicas para la protección de la diversidad biológica, genética y cultural del Archipiélago; b) su constitución como un modelo en la ordenación del territorio y un lugar de experimentación del desarrollo sostenible, y c) la identificación de áreas para la investigación, la observación permanente, la educación y la capacitación de los habitantes y visitantes de la reserva.

Sumado a lo anterior, la designación de Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower, se hizo, por un lado, teniendo en cuenta la importancia que reviste el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina al poseer ecosistemas y recursos de valor estratégico que proporcionan bienes y servicios ambientales como soporte para el desarrollo sostenible y la conservación del patrimonio ambiental del país, y por otro, con la finalidad de que esta declaración favoreciera la conservación de muestras representativas de la biodiversidad marina y costera, de los procesos ecológicos básicos que soportan la oferta ambiental del Archipiélago y de los valores sociales y culturales de su población, y a su vez promover en el interior del ecosistema la integración de los niveles nacional y regional (art. 2.º Res. 107 de 2005).

Así las cosas, a continuación se analizan los efectos de esta decisión en tres grandes áreas temáticas, que corresponden a cada una de las tres funciones establecidas en la Conferencia de Sevilla (1995), aprobadas posteriormente por la Resolución 28C/2.4 de la Conferencia General de la UNESCO y el artículo 3.º del Marco Estatutario de la Red Mundial de Reservas de Biosfera: la primera, relacionada con la conservación de las áreas estratégicas y la protección de la biodiversidad; la segunda con énfasis en las dificultades que se han presentado para la continuidad de proyectos, así como en la implementación de estrategias de investigación y educación, y la tercera en cuanto a la frustración que esta decisión produce en el deseo de ser un modelo y lugar de experimentación del desarrollo sostenible, aspecto que se relaciona con lo que se expondrá más adelante acerca de los efectos de esta decisión judicial en los ámbitos sociales y culturales del departamento.

A. Efectos en la protección, la conectividad y conservación de su biodiversidad

Para el análisis de la afectación de la sentencia de la Corte en este asunto²⁰², es fundamental identificar el área marina que, de acuerdo con la Corte, ya no perte-

202 En este subtema se analizarán los efectos que esta nueva delimitación podría traer para la conectividad y protección de la biodiversidad en esta área marina. Se hace la distinción de estos tres aspectos en el título, dadas las consecuencias que un cambio de políticas podría generar en el ecosistema, específicamente en estos ámbitos correlacionados, pero a su vez con diferentes implicaciones: el de la protección de los recursos, pensado específicamente en relación con la biodiversidad ecosistémica actual, la riqueza ictiológica de la que se ha hablado y se expondrá con mayor amplitud a lo largo de este capítulo, así como sus implicaciones para garantizar la seguridad alimentaria de los isleños; y el de la conectividad de todo el ecosistema reconocido y estudiado como un Archipiélago oceánico o de Estado. En ese sentido el artículo 46 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 define los archipiélagos como: “[...] un grupo de islas, incluidas partes de islas, las aguas que las conectan y otros elementos naturales, que estén tan estrechamente relacionados entre sí que tales islas, aguas y elementos naturales formen una entidad geográfica, económica y política intrínseca o que históricamente hayan sido considerados como tal”. Por su parte, GAVIRIA LIÉVANO (2008) define archipiélago oceánico, entre los que se encuentra el de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como: “[...] aquel compuesto por islas y otras formaciones naturales (bancos, cayos, islotes, rocas, bajos y

nece a Colombia, y que en razón de la nueva delimitación pasó a hacer parte de Nicaragua.

Lo anterior, con el fin de comprender, en primer lugar, que los efectos de un cambio de políticas de manejo y administración en la parte del ecosistema que quedó en jurisdicción nicaragüense romperían la conectividad ecológica que ha existido durante años, y gracias a la cual se han podido establecer diferentes estrategias de preservación de la biodiversidad del lugar. En ese sentido, y suponiendo que el gobierno de Nicaragua continuara con los intereses que en algún momento expresó en relación con la ejecución de actividades de exploración de hidrocarburos en esta zona marina²⁰³, actividad que en Colombia fue suspendida en 2012 por el Tribunal Administrativo de San Andrés, y ratificada por el Consejo de Estado en 2016^[204], el panorama de preservación de este lugar cambiaría completamente.

En segundo lugar, la comprensión de esta nueva delimitación contribuye a entender la importancia de dar continuidad a la implementación de los planes de

arrecifes adyacentes) y que forma intrínsecamente una entidad geográfica, económica y política o que históricamente haya sido considerada como tal”, lo que demanda un manejo como entidad geográfica, y la conservación, pensada desde el punto de vista de garantizar a las generaciones futuras el estado ideal de los recursos naturales presentes en el lugar, mediante la continuidad e implementación de estrategias y políticas en ese sentido.

203 De acuerdo con diferentes notas de prensa, la que en su momento era la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN, envió notas de protesta al Gobierno de Nicaragua, pues se conoció que ese país estaba realizando oferta de bloques para exploración y explotación de hidrocarburos, costa afuera del mar Caribe, incluyendo bloques en áreas que pertenecen a Colombia, así como a otros países de la región cuyos intereses se podrían ver afectados por esta pretensión. De acuerdo con este comunicado, algunos de los bloques ofertados están ubicados incluso en el cayo de Quitasueño y sus áreas adyacentes, es decir, dentro de la Reserva de Biosfera Seaflower (*La Nación*, 2013).

204 En relación con la exploración y explotación de hidrocarburos en el área marina del Archipiélago de San Andrés y Providencia, la Sentencia n.º 88001-23-31-000-2011-00011-01 del Consejo de Estado, del 15 de diciembre de 2016, confirmó la suspensión de las referidas actividades, previamente frenadas por Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en 2012, amparando así los derechos colectivos invocados en la demanda, y asimismo ordenó suspender en su momento la exploración y explotación de hidrocarburos en dicha zona.

manejo y gestión que se recomienda desarrollar en este tipo de área dada la relevancia de su conservación, así como la necesidad de restringir la ejecución de actividades, y en este caso específico de ciertas artes de pesca, que de realizarse conducirían a la pérdida de biodiversidad y, por consiguiente, de los servicios ecosistémicos que dependen del adecuado estado de los recursos naturales²⁰⁵. Para evitar lo anterior, el Estado colombiano ha hecho el esfuerzo de conservarlos y utilizarlos racionalmente, sin embargo, no se puede negar la dificultad de controlar eficazmente esta área, debido a la baja capacidad institucional para ejercer las actividades de control y vigilancia sobre los ecosistemas marinos y terrestres para el cumplimiento de la normatividad existente (CORALINA, 2016: 17), así como los efectos de las acciones antropogénicas no amigables con el ambiente, y las consecuencias del cambio climático, especialmente en los ecosistemas marinos.

La complejidad ambiental propia de este tipo de ecosistemas marinos hace necesario que las medidas de protección sean cada vez más estrictas, como el incremento de los esfuerzos por entender el funcionamiento de estos ecosistemas con el fin de identificar las acciones necesarias que contribuyan eficientemente en la mitigación de los impactos. Por ejemplo, y de acuerdo con CORALINA (2014: 7), este fallo representa un gran reto para Colombia, en parte por la posible sobreexplotación de los recursos, el incremento de artes de pesca prohibidas en nuestro

205 Entre de los riesgos considerados por CORALINA a propósito del fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el área del Archipiélago se cuentan la pérdida de territorio, de patrimonio, de soberanía, de recursos naturales que incluyan importantes áreas de pesca, zonas profundas con ecosistemas y recursos naturales por explorar, biodiversidad (ecosistémica y genética), desarrollo del conocimiento, especies con potencial uso medicinal, seguridad alimentaria, posibles regalías por extracción de materia prima del lecho marino, sustento y protección para los pescadores, capacidad de hacer investigación y monitoreo en áreas perdidas y recursos, pues en algunos casos habrá que restaurar lo que otros destruyan, además de hacer grandes esfuerzos por repoblar especies comerciales afectadas. Asimismo, son tenidos en cuenta los efectos que sufrirán los ecosistemas someros por posible sobreexplotación de los recursos, el incremento de artes de pesca prohibidas en el territorio colombiano como la pesca con tanques de buceo, compresor, redes, mayas, entre otros, pesca no sostenible (con captura de juveniles), irrespeto por los periodos de veda, lo cual sin duda alguna traerá graves consecuencias para la biodiversidad y sostenibilidad de las especies en las áreas marinas protegidas y la Reserva de Biosfera Seaflower en general (CORALINA, 2016).

territorio (pesca con tanques de buceo, compresor, redes, mayas, entre otros), la pesca no sostenible (con captura de juveniles), y el irrespeto por los periodos de veda, lo que repercutiría en el ecosistema y produciría graves consecuencias para la sostenibilidad de la biodiversidad²⁰⁶.

En el 2017, mediante diferentes actividades de tipo académico, se dio a conocer a la opinión pública una serie de cambios que a la fecha ya se habían evidenciado en la reserva por expertos en el tema e integrantes de las expediciones Seaflower. De acuerdo con sus comentarios, después de la visita al cayo Roncador en 2015, y luego de expediciones previas a la zona, se habían documentado cambios preocupantes en el ecosistema: la cobertura coralina había declinado, la cobertura vegetal había disminuida en un 90%, sus plantas estaban infectadas con plagas y había más corales blandos que duros. Así lo expresó el biólogo Juan Armando Sánchez, profesor de la Facultad de Ciencias de la Universidad de los Andes, y coordinador científico-técnico de la expedición, quien afirmó que en 2016 se había evidenciado que el coral estaba en declive, que antes había más de 25% de cobertura en el cayo, y que en 2017 se encontraba por debajo del 10%. Adicionalmente, este investigador, hizo énfasis en la notoria densidad de corales blandos y disminución en los corales duros, los cuales son clave para la construcción y el mantenimiento del ecosistema (Universidad de los Andes, 2017).

206 En el mismo sentido en la ficha técnica del Proyecto “Protección y Conservación de los Recursos de la Biodiversidad y de los Ecosistemas Estratégicos dentro de la Reserva de Biosfera Seaflower” presentado al Fondo de Compensación Ambiental CORALINA argumenta que: “El Fallo de la Corte Internacional de Justicia sobre el área del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Reserva de Biosfera y Área Marina Protegida Seaflower, representa un reto importante pues con esta situación los pobladores de las islas (nativos, residentes, turistas) y los colombianos en general perdimos además de territorio, patrimonio, soberanía, recursos naturales que incluyen importantes áreas de pesca, zonas profundas con ecosistemas y recursos naturales por explorar, biodiversidad (ecosistémica, genética), desarrollo del conocimiento, especies con potencial de uso medicinal, seguridad alimentaria, posibles regalías por extracción de materia prima del lecho marino, sustento y protección para nuestros pescadores, capacidad de hacer investigación y monitoreo en las áreas perdidas y recursos por lo que implicará restaurar lo que otros destruyan además de grandes esfuerzos por repoblar especies comerciales afectadas” (CORALINA, 2014: 7).

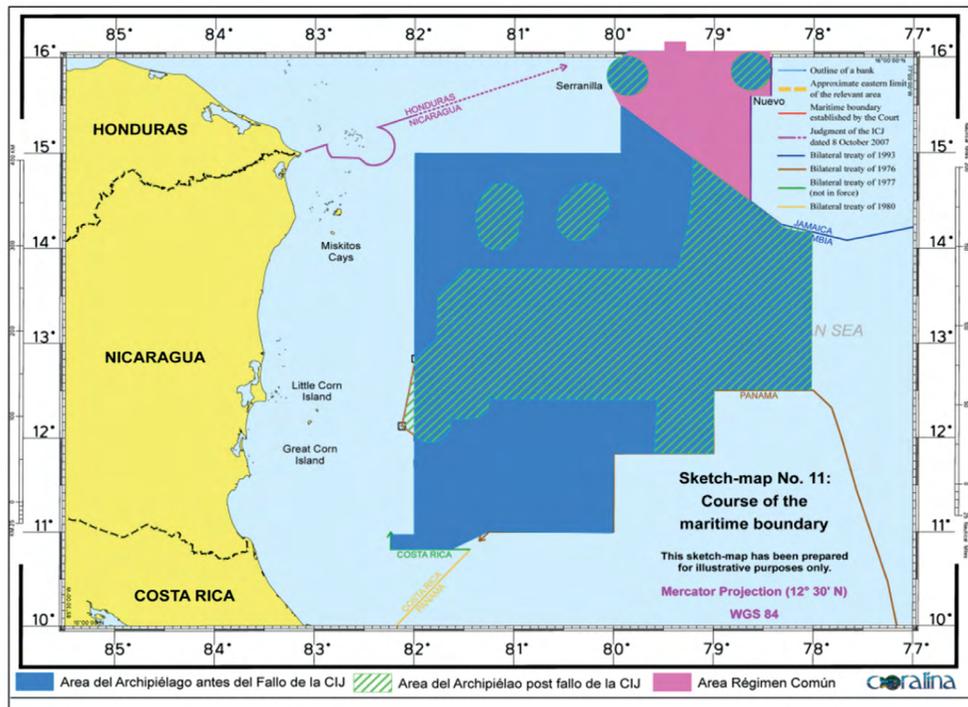
Por su parte, Nacor Bolaños, funcionario de CORALINA, se refirió a los daños derivados de la pesca ilegal²⁰⁷, pues las condiciones en la que se realiza esta actividad no respeta vedas, las cuales están directamente relacionadas con la recuperación del stock de peces, y en la misma ocasión hizo alusión a la captura que se había hecho de un barco pesquero de Nicaragua por este motivo (Universidad de los Andes, 2017)²⁰⁸. Estos expertos hicieron un llamado respecto de la importancia de conocer el estado de este ecosistema, sus amenazas y las medidas que se deben tomar para evitar su degradación y que sus especies se extingan rápidamente.

207 La sobreexplotación de los recursos pesqueros es un tema que ha generado gran preocupación en la esfera internacional. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ods) de las Naciones Unidas incluyen una meta (14.4) destinada a reglamentar la explotación pesquera, poner fin a la pesca excesiva y restablecer las poblaciones de peces hasta que alcancen niveles que puedan producir el Máximo Rendimiento Sostenible (MRS) en el plazo más breve posible. Sin embargo, y de acuerdo con la FAO, es poco probable que las pesquerías mundiales puedan restablecer en un futuro muy cercano el 33,1% de las poblaciones actualmente sobreexplotadas, debido a que esa recuperación requiere tiempo (FAO, 2018: 7).

208 Son varias las noticias de prensa relacionadas con la pesca ilegal que diferentes barcos nicaragüenses han estado realizando cerca de los Cayos del Norte. De acuerdo con un comunicado oficial de la página web de la Armada Nacional, el 22 de abril de 2019 fueron abandonados en el área de la Isla Cayo Serranilla por el pesquero de bandera nicaragüense *Capitán Alejandro* 25 ciudadanos nicaragüenses y tres hondureños que realizaban pesca de caracol, especie que en ese momento estaba en veda (Armada Nacional de Colombia, 2019). Asimismo, diarios de circulación nacional presentaron la siguiente noticia en 2016: “La Armada Nacional, en desarrollo de operaciones de control marítimo, encontró una embarcación de bandera nicaragüense que realizaba pesca depredadora de langosta y caracol pala en el área marina protegida, más exactamente en la isla cayo Serrana. La embarcación *Doña Emilia* transportaba buzos para realizar la extracción de especies protegidas y en peligro de extinción por su sobreexplotación. Igualmente, los barcos pesqueros nicaragüenses *Miss Sofía*, *Capitán Charlie* y *Lady Frem*, al cerciorarse de la presencia de autoridades colombianas huyeron abandonando en el lugar a los pescadores con 34 embarcaciones artesanales, 152 tanques de buceo y aproximadamente 35 kilogramos de langosta y Caracol Pala”. El artículo completo está disponible en [<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/embarcacion-nicaragueense-realizaba-pesca-ilegal-aguas-articulo-616181>] (*El Espectador*, 2016).

Figura 8

Mapa con el área del Archipiélago antes y después del Fallo de La Haya



Fuente: CORALINA (2013).

Como se ve en la figura 8, el área de la reserva que de acuerdo con la sentencia de la Corte quedó en jurisdicción nicaragüense corresponde aproximadamente a 74.000 km² de área marina, es decir el 41% de la totalidad de la reserva, lo que se traduce en términos ecológicos en una riqueza incalculable de recursos naturales e ictiológicos de inmensas proporciones, como lo expresan expertos en el tema²⁰⁹.

209 En 2007, antes de conocerse el fallo final de la Corte Internacional de Justicia, en Colombia se celebraba porque este tribunal había “enterrado” durante el proceso de defensa en el marco de este diferendo, las pretensiones nicaragüenses sobre San Andrés y Providencia, tras admitir la validez del Tratado Esguerra-Bárceñas de 1928, lo que en teoría significaba un triunfo para Colombia, si bien se había declarado competente para estudiar el tema de los límites marítimos entre los dos países. Sin embargo, por su lado los isleños sacaban a relucir la importancia que esa área marina representaba para sus vidas. Del área conocida como Luna Verde, en 2007 se extraía el 80 % de la cola de langosta espinosa, uno de los más significativos productos de exportación

Ante esta pérdida, el Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR) reaccionó aduciendo lo siguiente:

[...] la gente no entiende la dimensión marina, y mira el agua como si fuera plana. Debajo hay montañas submarinas tan importantes como Quitasueño, como Serrana. Ahí está la paradoja de la Corte al no entender que son estructuras integrales de un sistema marino interconectado. Debajo hay toda una morfología, un sistema interconectado. Las larvas que se producen en Providencia no se quedan ahí, viajan a Serrana, a Quitasueño, al bajo Alicia, a los sistemas, y los adultos que se desarrollan ahí, peces, moluscos, crustáceos, caracoles, van a Providencia en ese tráfico permanente a través de las corrientes y si se interrumpe por alguna acción como la exploración petrolera, pueden poner en riesgo enorme todo el sistema ambiental y perdemos eso. Colombia renunció al petróleo para conservar este depósito de alimentos, este depósito de oxígeno, de CO₂ para el resto de la humanidad y eso no fue tenido en consideración por la Corte. Es muy grave lo que ocurre y los riesgos que corre la humanidad. Ese es el oasis de productividad de toda la cuenca del Caribe, no solo colombiana (VELÁSQUEZ, 2012)²¹⁰.

de la isla para ese entonces. Empresarios como Armando Basmagi, propietario de la empresa pesquera *King Crab* de San Andrés, expresó que si Colombia llegase a perder al Este del meridiano 82 al menos 5 millas, se acabaría con la industria pesquera del Archipiélago porque allí es donde se concentran la mayor cantidad de recursos pesqueros: “[...] sería un golpe demoledor para las exportaciones, habría pérdida de empleos y parálisis en el movimiento económico que se genera por compras de insumos, provisiones y repuestos para la flota” señaló el empresario. Por otro lado, el cayo Serrana es considerado el banco con mayor riqueza de caracol pala del Caribe, el cual CORALINA había estado protegiendo durante varios años con vedas programadas, logrando así un exitoso repoblamiento de la especie. Por su parte los cayos Roncador y Quitasueño, reconocidas como zonas de pesca blanca eran valorados por surtir significativamente a la población de las islas, y además generar un estimado de tres mil empleos del principio al fin de la cadena productiva de acuerdo con la Cámara de Pesca Industrial del Archipiélago (LUNAZZI, 2007).

- 210 El INVEMAR es un Instituto vinculado al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. De acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de la Ley 99 de 1993 y Decreto reglamentario 1276 de 1994, recogido por el Decreto Único del sector Ambiente n.º 1076 de 2015, artículo 2.2.8.7.6.1 y siguientes, en el marco de lo reglamentado por la Ley 29 de 1990 de Ciencia y Tecnología y por el Decreto Ley 393 de 1991. La misión primordial de este Instituto es hacer

Por ejemplo, el Área Marina Protegida declarada mediante la Resolución n.º 107 de 2005 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y delimitada mediante los Acuerdos 021 de 2005 y 025 de 2006 de CORALINA²¹¹, que como ya se mencionó tiene como objetivo principal la conservación de este ecosistema y promover en el interior de la Reserva de Biosfera Seaflower la integración del sistema de áreas protegidas de los niveles nacional y regional, en razón de la delimitación realizada por la Corte perdería casi un 41% de su extensión. En consecuencia, la protección que el Estado colombiano había garantizado en algunas áreas en razón de la zonificación realizada en los diferentes planes de manejo, estaría ahora condicionada por la decisión que Nicaragua tome en relación con su nivel de conservación, o por el contrario resuelva no conservar sino realizar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, o definitivamente materialice la construcción del canal interoceánico, temas en los que ese país ha mostrado interés.

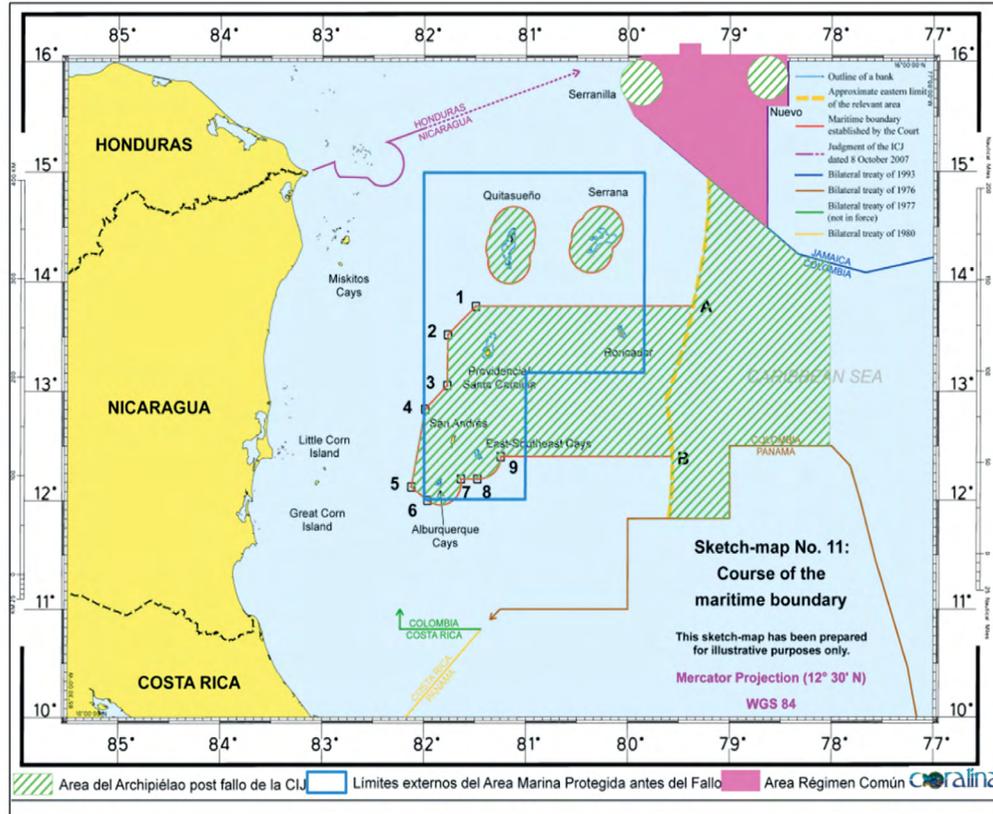
A continuación, las figuras 9 y 10 representan lo que serían los límites externos del Área Marina Protegida antes y después del Fallo.

investigación básica y aplicada de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y los ecosistemas marinos y oceánicos de los mares adyacentes al territorio nacional, emitir conceptos técnicos y prestar asesoría y apoyo científico al Ministerio, entes territoriales y Corporaciones Autónomas Regionales con jurisdicción en los litorales.

- 211 Los acuerdos de delimitación del Área Marina Protegida de CORALINA son los siguientes: 021 de 2005 “Por medio del cual se delimita internamente el Área Marina Protegida de la Reserva de la Biosfera Seaflower y se dictan otras disposiciones”, y 025 de 2006 “Por medio de la cual se zonifica internamente el Área Marina Protegida de la Reserva de la Biosfera Seaflower, se establece su reglamentación general de usos y se dictan otras disposiciones”.

Figura 9

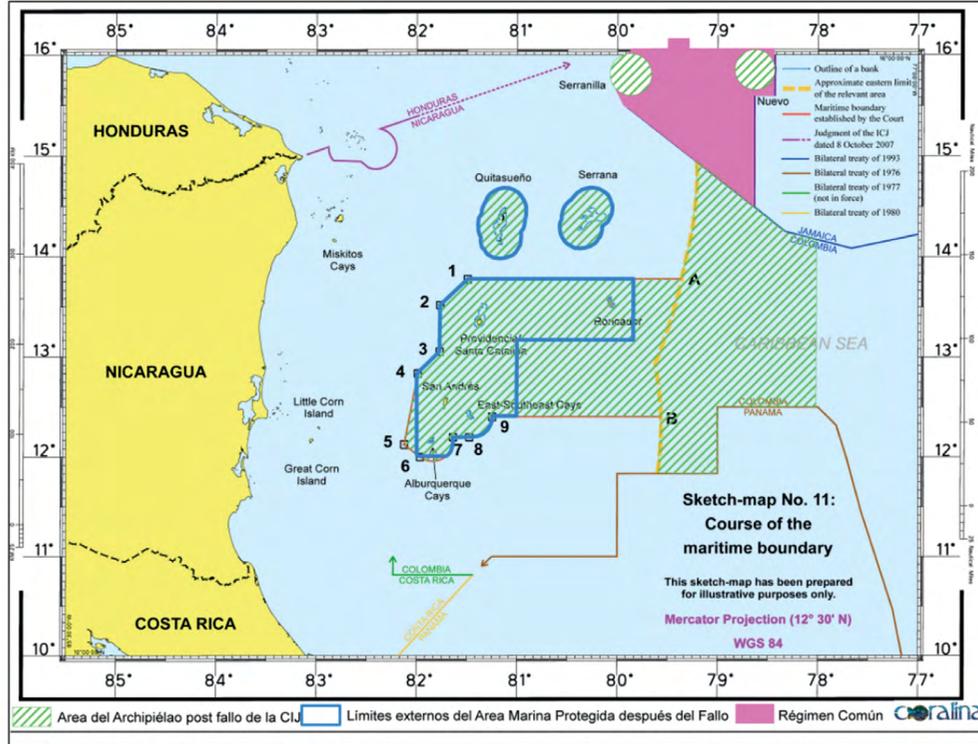
Mapa con el área del Área Marina Protegida antes del Fallo



Fuente: CORALINA (2013).

Figura 10

Mapa con el área del Área Marina Protegida después del Fallo



Fuente: CORALINA (2013).

Es necesario destacar la importancia de garantizar la continuidad de los usos y actividades que actualmente son permitidas en este ecosistema, pues han sido aceptadas por las comunidades locales, y a su vez la autoridad ambiental y demás entidades han buscado garantizar que no atenten contra la sostenibilidad, ni conduzcan al aprovechamiento irracional de los recursos, y en general cumplan con los criterios ambientales, socioeconómicos y administrativos que permitan su administración eficiente.

Ahora bien, no es difícil imaginar que un cambio en la administración de este ecosistema de características estratégicas para la región Caribe, o en las políticas de manejo que se han venido implementando en la Reserva de Biosfera Seaflower, lo puede llegar a impactar negativamente. Los objetivos por los que se designó este lugar como Área Marina Protegida, así como los diferentes fundamentos

establecidos para su zonificación y regulación, resultan más que suficientes para comprender su importancia ambiental y ecológica a nivel mundial.

De acuerdo con lo anterior es importante señalar que, al igual que Nicaragua, Colombia es Parte del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe²¹² aprobado mediante la Ley 56 de 1987^[213] y el Decreto A.N. n.º 3320 de 2002, respectivamente, que tiene como finalidad proteger, restaurar y mejorar el estado de los ecosistemas, así como de las especies amenazadas o en peligro de extinción y sus hábitats en la Región de Gran Caribe, como se indica en el artículo 10.º mediante la adopción individual o conjunta de:

[...] todas las medidas adecuadas para proteger y preservar en la zona de aplicación del Convenio los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies diezmadas, amenazadas o en peligro de extinción. Con este objeto las Partes Contratantes procurarán establecer zonas protegidas. El establecimiento de estas zonas no afectará a los derechos de otras Partes Contratantes o de terceros Estados. Además, las Partes Contratantes intercambiarán información respecto de la administración y ordenación de tales zonas.

Por consiguiente, de no ser por las diferentes insinuaciones que Nicaragua ha hecho en relación con la práctica de actividades totalmente contradictorias con

212 El Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la región del Gran Caribe (también conocido como el Convenio de Cartagena), se adoptó en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el 24 de marzo de 1983, y dispone como obligación general de las partes contratantes que se adopten, individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas de conformidad con el derecho internacional para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio y para asegurar una ordenación racional del medio, utilizando a estos efectos los medios más viables de que disponga y en la medida de sus posibilidades; cfr. [<https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Espa%C3%B1ol.pdf>].

213 Este Convenio fue adoptado el 24 de marzo de 1983 y entró en vigor el 11 de octubre de 1986; en el caso colombiano fue ratificado el 3 de marzo de 1988 y entró en vigor el 3 de abril de 1988; cfr. [<http://www.cep.unep.org/cep/cartagen.html>]. En Nicaragua fue ratificado el 25 de agosto de 2005 y entró en vigor el 24 de septiembre de 2005.

los objetivos de conservación y protección de ecosistemas estratégicos²¹⁴, se podría llegar a pensar que ese país estaría dispuesto a continuar con las mismas políticas colombianas de contribuir al desarrollo sostenible de la región.

Así las cosas, de no existir una estrategia de gestión conjunta entre ambos países, la división que la sentencia de la Corte hizo de este complejo ecosistema de Reserva de Biosfera conllevaría su deterioro ambiental irreversible.

B. Dificultades para la continuidad de las investigaciones y la educación

La segunda función de estas reservas es de apoyo logístico para respaldar las actividades de investigación, educación, formación y observación permanente relacionadas con actividades de interés local, nacional y mundial.

La mayoría de las investigaciones realizadas en este ecosistema estratégico han sido desarrolladas por académicos de diferentes universidades de Colombia interesados en entender la dinámica ecosistémica de sus hábitats, entre los que se pueden mencionar arrecifes coralinos, pastos marinos, manglares, litorales rocosos, playas y estuarios entre otros. Por su parte, tanto CORALINA como el INVEMAR, en el ámbito de las funciones otorgadas por la Ley 99 de 1993, han desarrollado una multiplicidad de investigaciones para, entre otros objetivos, conocer e identificar la biodiversidad de este ecosistema, favoreciendo de esa manera que las comunidades hagan un adecuado uso sostenible de los recursos naturales, y asimismo se contribuya al diseño de los proyectos, planes y actividades que se ejecutan en esta área.

Inmediatamente después de conocerse el fallo de la Corte, los investigadores de la Universidad Nacional de Colombia con sede en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, expusieron las consecuencias que esta nueva delimitación podría llegar a tener para sus investigaciones, y a su vez recalcaron la incertidumbre que esta nueva delimitación genera en relación con los proyec-

214 Entre las insinuaciones hechas por Nicaragua, en relación con este tipo de actividades que van en contravía de las políticas de conservación y desarrollo sostenible se pueden mencionar el interés de realizar la exploración y explotación de hidrocarburos, así como la de construir un canal interoceánico, tema que será expuesto más adelante.

tos de investigación en curso. La profesora BRIGITTE GAVIO, quien ha realizado investigaciones de botánica marina en la isla, señaló que la “nueva” delimitación dificultaría el acceso a áreas claves en las que se estudia la biodiversidad de la zona”. En su opinión: “[...] la decisión pone en jaque los proyectos de investigación pues el área que le quedó a Colombia es supremamente restringida” (Universidad Nacional, 2012). Por su parte el exdirector de la Sede Caribe de la Universidad Nacional en San Andrés mencionó las investigaciones que estaba realizando en 2012 y que tenían por objeto llegar a elaborar un modelo ecológico, específicamente en el área de los Cayos (Universidad Nacional, 2012), con el fin de entender no solamente cuántos recursos existen y en dónde están localizados, sino también cómo es su dinámica. Según él, tanto CORALINA como la gobernación departamental han invertido recursos para el cuidado y protección de la biodiversidad de este lugar, que representa uno de los principales patrimonios de la humanidad.

Sin embargo, inmediatamente después del fallo la Comisión Colombiana del Océano, mediante Resolución 040 de 2015, reconoció y reglamentó la Mesa de Trabajo Nacional (MTN) Seaflower con el objetivo de fortalecer la generación de conocimiento en la Reserva de Biosfera Seaflower a partir de un trabajo interinstitucional. Entre sus múltiples funciones está la de gestionar los recursos científicos, técnicos, humanos, presupuestales y logísticos necesarios para el desarrollo de los proyectos y expediciones. Fue así como se estableció un plan de expediciones científicas que buscan en el mediano y corto plazo concretar un plan de monitoreo 2015-2023 y estandarizar protocolos de muestreo, además de demostrar mediante bases científicas la importancia que contiene la Reserva de Biosfera Seaflower para Colombia y el Mundo.

A la fecha se han realizado las expediciones Reserva Seaflower (2014), Isla Cayos de Roncador (2015), Isla Cayos de Serrana (2016), Isla Cayos de Serranilla (2017) e Isla Cayos de Albuquerque²¹⁵.

215 El trabajo de estas expediciones se enfocó en la planeación inicial de una misión científica a la zona norte de la Reserva, para lo cual se decidió recopilar información acerca de los proyectos de investigación científica desarrollados en el Archipiélago con el fin de definir la ruta a seguir y la identificación de los roles para organizar las expediciones científicas venideras. La expedición del año 2014, que se llevó a cabo entre el 21 de marzo y el 25 de abril, arrojó como logros más importantes: la recolección de información de línea base sobre oceanografía física y biótica,

C. Frustración del objetivo de constituirse como un modelo de desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible entendido como: “[...] una nueva forma de concebir las relaciones del hombre frente a la naturaleza, un avance frente al modelo de crecimiento sostenido y conservación” (AMAYA NAVAS, 2016: 193) es la principal premisa por la que se constituyó la figura de Reserva de Biosfera. La Estrategia de Sevilla indica que: “[...] las Reservas han sido concebidas para responder a una de las preguntas más esenciales que se plantea el mundo en la actualidad: ¿cómo conciliar la preservación de la diversidad biológica y de los recursos biológicos con el uso sostenible?” (UNESCO, 1996), y posteriormente destaca los objetivos estratégicos del MAB planteados para el periodo 2015-2025²¹⁶, en los que se prioriza la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales, así como la construcción de sociedades y economías sostenibles, sanas y equitativas.

calidad de agua y sedimentología de la región de los cayos Serrana, Roncador y Quitasueño, la actualización de la cartografía de unidades ecológicas coralinas existentes en el área de estudio, y aportó al conocimiento de la avifauna marina de la Reserva como contribución al estudio de la conectividad de esta área con otras del Gran Caribe y del Mundo. La segunda expedición se realizó del 15 de septiembre al 6 de octubre, y en ella participaron ocho instituciones, se desarrollaron cinco proyectos de investigación y contó con la presencia de dieciséis investigadores (Comisión Colombiana del Océano, Resolución 40 de 2015). Por su parte los resultados de la Expedición del año 2016, que se realizó en isla Cayo Serrana, trataron temas como la hidrodinámica de esta isla, la mirada histórica de los arrecifes coralinos, la composición preliminar de la fauna mesofótica y planctónica, así como el efecto antrópico en la isla (UNIANDÉS, 2017). En el coloquio realizado para el lanzamiento de los resultados de la expedición de 2017 se conoció oficialmente la cartografía y fotografía de la Reserva, mostrando así la geomorfología de los cayos e islas mayores del Departamento Archipiélago (UNIANDÉS, 2018).

- 216 Los objetivos estratégicos del MAB planteados para el periodo 2015-2025 son los siguientes: 1) Conservar la biodiversidad, restaurar y mejorar los servicios de los ecosistemas y fomentar el uso sostenible de los recursos naturales; 2) Contribuir a construir sociedades y economías sostenibles, sanas y equitativas y asentamientos humanos prósperos en armonía con la biosfera; 3) Facilitar la investigación científica en relación con la biodiversidad y la sostenibilidad, la educación para el desarrollo sostenible y la creación de capacidades, y 4) Apoyar la atenuación de los efectos del cambio climático y otros aspectos del cambio medioambiental mundial y adaptarse a él.

Sin embargo, la situación descrita a lo largo de este capítulo, generada por la delimitación hecha por la Corte en su sentencia y la consecuente reacción de los países, conlleva analizar lo difícil que es y será garantizar el modelo de desarrollo sostenible que el gobierno colombiano estaba ambicionando establecer y robustecer en la Reserva de Biosfera Seaflower, lo que en el nuevo escenario quizá no sea tan sencillo de alcanzar.

Es importante precisar que los diferentes planes de gestión establecidos para este ecosistema buscan el trabajo articulado de diferentes instituciones municipales, departamentales y nacionales con el fin de construir un modelo de desarrollo sostenible que integre una serie de actividades económicas, entre otras la pesca y el turismo, y a su vez la protección y conservación de los recursos naturales. Sin embargo, este deseo no se ha materializado en la forma que se quisiera, pues una serie de factores como la sobrepoblación²¹⁷ y la corrupción²¹⁸ lo han impedido. Ahora bien, aunado a lo anterior existe la problemática ambiental, social y económica generada por el Fallo de la Corte, que para muchos se ha convertido en un obstáculo más en la vía de alcanzar el modelo propuesto.

217 El problema de densidad demográfica de la isla fue reconocido oficialmente por el gobierno nacional mediante el Decreto 2762 de 1991, por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. A pesar de estas medidas, actualmente se percibe que el problema está lejos de solucionarse, y que los esfuerzos de la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE) siguen siendo insuficientes para una población que no para de crecer y que amenaza la capacidad de carga y la sostenibilidad ambiental de San Andrés. Asimismo el *Atlas de la Reserva de Biosfera Seaflower* señala: “[...] los retos creados por la alta población del Archipiélago son considerados como su mayor obstáculo para el avance de la misión de la Reserva de Biosfera Seaflower y sus alternativas de desarrollo sostenible. Por la gran población se ejerce una presión masiva en los ecosistemas únicos y frágiles, se limita el crecimiento económico y se amenaza la prestación de servicios sociales y la supervivencia cultural” (CORALINA-INVEMAR, 2012: 163).

218 Durante los últimos años la Fiscalía General de la Nación capturó al gobernador de San Andrés, la exgobernadora y nueve personas que habrían montado un esquema de corrupción para desviar recursos; las coimas en el Archipiélago superarían los \$11.000 millones (Fiscalía General de la Nación, 2018).

Una de las principales actividades que se planteó como una de las más impactadas desde el primer día en que se conoció el fallo es la pesca. Así lo señaló SILVIA MANTILLA, experta en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales e investigadora de UN en el Caribe, en entrevista dada a la Revista Catorce 6:

[...] la decisión tomada por la Corte Internacional de Justicia de La Haya afectará a un considerable grupo de sanandresanos tanto artesanales como industriales dedicados a la pesca, debido a que uno de los sectores con mayor riqueza pesquera ahora quedará bajo la jurisdicción de Nicaragua (TAMAYO HERNÁNDEZ, 2014).

Asimismo, expresó que la pesca representa el segundo sector económico de las islas después del turismo, y que el área que perdió Colombia, sobre todo en el sector norte que limitaba con Honduras, era una gran fuente de ingresos por ser rica en productos pesqueros; por último, se refirió al fuerte impacto que esto podría generar a nivel social y económico para muchas familias de la isla.

Así lo refleja también el Plan de Desarrollo 2016-2019 del Archipiélago en el que se indica que la pesca en las islas se considera una actividad económica clave generadora de empleos y divisas, y a su vez juega un papel relevante en la seguridad alimentaria y en las tradiciones locales²¹⁹; por ejemplo, la pesquería más relevante y a su vez mayormente afectada por el fallo de la Corte ha sido la langosta espinosa²²⁰, que, como lo señala este texto, ha ocurrido por la falta de claridad en la aplicabilidad del fallo, que a su vez ha conllevado una disminución de la flota de pesca industrial afiliada (Gobernación Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; Universidad Nacional Sede Caribe,

219 La Ordenanza 10 de 2016 adoptó el Plan de Desarrollo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina “Los que Soñamos somos +”, para el periodo 2016-2019; cfr. [file:///C:/Users/jhurtador/Downloads/PROYECTO_DE_ORDENANZA_PLANDESA_2016_2019%20(1).pdf].

220 De acuerdo con el Plan de Desarrollo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, antes del fallo de la Corte la pesca de langosta espinosa movilizaba en el mercado local más de \$100 millones, con reportes de exportaciones anuales por cerca de US\$10 millones y comercio en el mercado nacional por cerca de \$3.000 millones (Gobernación Departamental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2016: 463).

2015), aunada a la alta presión ejercida por pescadores ilegales extranjeros sobre este recurso.

Otro dato expuesto en este plan de desarrollo para tener en cuenta es que a partir del 2013 se observó una disminución en más de un 50% en la captura tanto de peces como de langosta a nivel industrial, cuya principal causa ha sido la incertidumbre en el acceso de los bancos de pesca, dada la decisión de la Corte de modificar los límites marítimos con Nicaragua. Adicionalmente, lo anterior ha llevado a que las embarcaciones industriales frecuenten con más regularidad las zonas compartidas con los pescadores artesanales, generando un conflicto en el acceso a los recursos, y una sobreexplotación, traduciéndose en una clara desventaja y disminución en el aprovechamiento para los artesanales (Gobernación Departamental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2016: 467).

En el mismo sentido lo presenta el Plan de Desarrollo de Providencia, en el cual se advierte que:

[...] la pérdida de 75.000 km² aproximados de mar territorial del Archipiélago, del cual se deriva gran parte de la pesca artesanal e industrial de la población nativa, representa una amenaza a la seguridad alimentaria y medio de sustento para los hogares no solo de las islas de Providencia y Santa Catalina, sino, del Archipiélago en general, causando problemas no solo alrededor de la actividad económica, sino también en otros aspectos como son la cultura, la salud, educación, alimentación, empleo. Esta situación obliga al Estado a crear medidas de compensación para la reducción del impacto que trajo la decisión de la Corte Internacional de Justicia” (municipio de Providencia y Santa Catalina, 2016: 72).

Como se ha evidenciado, las afectaciones en el uso y conservación de los recursos naturales, así como la problemática social y económica generada por esta serie de aspectos, en particular la afectación de la actividad pesquera, trae consigo implicaciones de índole social y cultural que desencadenan los impactos percibidos en una de las principales actividades económicas de las comunidades que habitan el Archipiélago.

2. Aspectos sociales y culturales impactados por el Fallo de la Corte Internacional de Justicia

Es difícil separar el análisis de los impactos sociales y culturales de todos los demás aspectos mencionados, teniendo en cuenta la estrecha conexión que se da entre la dinámica ambiental de este Archipiélago y la manera en que la preservación de los recursos naturales y los servicios ecosistémicos provistos por ellos se relacionan con los asuntos sociales y culturales de quienes habitan y dependen económicamente de las actividades que se desarrollan en esta Reserva de Biosfera.

Sin embargo, la dinámica social ha sido permeada tan fuertemente por los impactos de este Fallo, que se decidió separar el tema de las afectaciones ambientales descritas, pero sin olvidar que en este caso la condición de insularidad de este Departamento juega un rol fundamental en la dinámica y la interrelación de todos los aspectos que se han venido mencionando.

La afectación producida en el sector pesquero se relaciona directamente con las consecuencias sociales y culturales, toda vez que esta actividad es reconocida culturalmente, pues su práctica, como la costumbre de realizar las faenas, ha sido transmitida de generación en generación. En ese sentido gobierno colombiano afirma:

[...] además de las restricciones pesqueras y en navegación que afectan la soberanía alimentaria, para el pueblo Raizal la pérdida de su territorio marítimo significa la progresiva desaparición de su cultura, pues han entendido y así lo explican a quien desee saber sobre este asunto, que una de las causas por las que se perdió el mar fue porque el Estado colombiano no los tuvo en cuenta en las argumentaciones que debían darse durante el litigio (Ministerio de Cultura y ORFA, 2016: 140).

Por su parte, la amenaza de esta pérdida de territorio marítimo para la seguridad alimentaria de la población raizal no es un tema menor. De acuerdo con un documento publicado por el Ministerio de Cultura de Colombia en conjunto con la Organización de la Comunidad Raizal con Residencia fuera del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina:

Las afectaciones directas de la pérdida del 40% del territorio marítimo de Seaflower han sido sobre el sector productivo dedicado a la pesca, con lo cual no sólo se ha visto perjudicada la economía de navegantes y pescadores, sino que se ha visto seriamente amenazada la seguridad alimentaria del pueblo Raizal. Con frecuencia, en los testimonios que nutren este diagnóstico, se mencionó la imposibilidad de acceder a sectores marítimos donde se ubican bancos de peces; en consonancia con ello, se percibe el encarecimiento de las pocas especies marinas que se consiguen para el consumo y su venta preferencial al sector turístico, quedando entonces los raizales con pocas opciones para el consumo de pescado, caracol y cangrejo, las especies más usadas en su cocina tradicional (Ministerio de Cultura y ORFA, 2016: 144)

Lo cual pone en evidencia la dependencia económica²²¹ y cultural de la aplicación de los saberes ancestrales en esta actividades, y la estrecha vinculación con la seguridad alimentaria de todos y cada uno de los recursos naturales e ictiológicos presentes en esta área marina que, de acuerdo con el Fallo de la Corte, ahora no hace parte de Colombia.

221 Como lo señala para el diario *El Isleño* Kent Francis James, quien ahora hace parte de los asesores raizales del gobierno en el tema: “[...] los pescadores artesanales son los más afectados pues las áreas donde hacían sus faenas se han vuelto menos productivas y ahora tienen que ir más lejos y se han encontrado incluso con barcos de otras banderas que han llegado a sitios de disputa para aprovecharse también de los recursos”. Por su parte Carlos Castaño, quien lleva 25 años en el oficio de pescador, indica en un reporte que hace una revista ambiental de amplia circulación en Colombia *Catorce 6*: “[...] hay casos como los de Antillana, la pesquera industrial más grande de San Andrés que cerró sus puertas y dejó sin trabajo a cerca de 300 personas”. Asimismo, expresa que “antes visitaban bancos de pesca en el meridiano 82, y en una faena de 24 horas se podían conseguir hasta 90 libras de pescado. Pero ahora todos están pescando en la misma zona y la demanda es mucha” (“El Gobierno por fin escuchó a los raizales de San Andrés”, 2017).

3. Algunas consideraciones en relación con la incertidumbre generada por el Fallo de la Corte Internacional de Justicia

La incertidumbre y preocupación de Colombia, especialmente de los habitantes del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, llevó a que la República de Colombia, con fundamento en el artículo 64.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) de 1969²²², y de conformidad con lo establecido en el artículo 70 numerales 1 y 2 de su Reglamento, presentara una solicitud de opinión consultiva respecto de las obligaciones de los Estados en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. El objeto era que el tribunal determinara la forma de interpretar el Pacto de San José cuando existe riesgo de que la construcción y el uso de las nuevas grandes obras de infraestructura afecten de forma grave el medio ambiente marino en la Región del Gran Caribe, y consecuentemente el hábitat humano esencial para el pleno goce y ejercicio de

222 El Pacto de San José, adoptado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor el 18 de julio de 1978. La ratificación de Colombia se dio el 28 de mayo de 1973, y la de Nicaragua el 25 de septiembre de 1979. Esta Convención establece en su artículo 74 que: “[...] 1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo x de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires. 2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales”. Cfr. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf]. Por su parte, el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Corte en su LXXXV periodo ordinario de sesiones, celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009, estableció en su artículo 70 que: “[...] 1. Las solicitudes de opinión consultiva previstas en el artículo 64.1 de la Convención deberán formular con precisión las preguntas específicas sobre las cuales se pretende obtener la opinión de la Corte. 2. Las solicitudes de opinión consultiva formuladas por un Estado miembro o por la Comisión, deberán indicar, además, las disposiciones cuya interpretación se pide, las consideraciones que originan la consulta y el nombre y dirección del Agente o de los Delegados”.

los derechos de los habitantes de las costas y/o islas de un Estado parte, a la luz de las normas ambientales consagradas en tratados y en el derecho internacional consuetudinario aplicable entre los Estados respectivos. Asimismo, solicitó que se determinara la interpretación de ese mismo Pacto en relación con otros tratados en materia ambiental que buscan proteger zonas específicas, como es el caso del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, relacionado también con la construcción de grandes obras de infraestructura.

A pesar de no ser mencionada directamente en las consideraciones que originaron esta consulta, una de las principales motivaciones que condujeron al Estado colombiano a realizarla era contar con una serie de herramientas para activar los mecanismos de protección frente a amenazas de daño transfronterizo en el Gran Caribe que pudieran ser generadas por grandes proyectos de infraestructura, entre ellos el canal interoceánico, al que en algún momento hizo sutil referencia Nicaragua durante la fase oral del 23 de abril de 2012, y posterior publicación de la Ley 840 de 2013²²³. Sin embargo, noticias de prensa de 2018 (p. ej., “Nicaragua: de 2007 a 2018 Daniel Ortega ha gozado del apoyo del (FMI) Fondo Monetario Internacional prosiguiendo una política a favor del gran capital nacional e internacional”), señalan que este megaproyecto fue abandonado, porque supuestamente el inversor privado chino que había obtenido la concesión por un siglo y que prometía invertir en el proyecto había quebrado. Sin embargo, la intención de realizarlo ha sido interpretada como un medio de chantaje sobre las autoridades de Panamá para obtener concesiones (TOUSSAINT, 2018)²²⁴. Lo anterior se respalda también en el convenio firmado entre Panamá y China el 17 de noviembre de 2017, en el

223 La Ley 840 de 2013 es la “Ley especial para el Desarrollo de Infraestructura y Transporte Nicaragüense Atingente a El Canal, Zonas de Libre Comercio e Infraestructuras Asociadas”, cuyo objeto es aprobar y autorizar la firma posterior del Acuerdo Marco de Concesión e Implementación a suscribirse entre la autoridad de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua, el gobierno, la Comisión del Proyecto de Desarrollo del Canal de Nicaragua, la empresa Desarrolladora de Grandes Infraestructuras y HK Nicaragua Canal Development Investment Co., Limited, una compañía de responsabilidad limitada constituida en Hong Kong.

224 Disponible en [<http://www.cadtm.org/Nicaragua-de-2007-a-2018-Daniel-Ortega-ha-gozado-del-apoyo-del-FMI-prosiguiendo>].

que el primero se adhiere a la iniciativa china de la Ruta de la Seda y a la iniciativa marítima de la Ruta de la Seda del siglo XXI, y se transforma en el tercer brazo marítimo de la iniciativa Un cinturón, una ruta. Según el mismo medio de comunicación nicaragüense, al recibir Panamá el estatus de Nación más favorecida por China, queda anulada la posibilidad de que se construya en Nicaragua el canal interoceánico (VARGAS, 2018).

En esa Opinión consultiva del 15 de noviembre de 2017 el Tribunal reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental afecta su goce efectivo, y destacó la relación de interdependencia e indivisibilidad entre estos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, pues el pleno disfrute de dichos derechos depende de un medio propicio²²⁵. Asimismo, señaló la obligación de los Estados de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, la necesidad de supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente, realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente, actuar de conformidad con el principio de precaución frente a posibles daños graves e irreversibles al medio ambiente, y cooperar de buena fe para la protección contra daños al medio ambiente, entre otras.

De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, esta opinión consultiva forma parte de la estrategia integral de defensa jurídica adoptada por Colombia en septiembre de 2013, y está estrechamente relacionada con la defensa de los intereses de Colombia en el marco de los procesos interpuestos por Nicaragua (CANCILLERÍA, 2018).

Por otra parte, los diferentes efectos y consecuencias de esta Fallo, así como los derechos vulnerados de los raizales llevaron al Tribunal Administrativo de San Andrés a ordenar en la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones

225 La opinión consultiva OC-23/17, “Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal: interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” solicitada por la República de Colombia a la Corte Interamericana de Derechos Humanos está disponible en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf].

Exteriores propiciar el acercamiento con la República de Nicaragua, con el fin de lograr un acuerdo respecto de la actividad de pesca que realizan los habitantes de las islas en la zona marítima que le fue concedida mediante el Fallo de la Corte, permitiendo de esa manera que se continúe ejerciendo libremente la pesca en dicha zona²²⁶. Igualmente, se ordenó buscar un acercamiento entre estos dos países con el fin de lograr la suscripción de un convenio internacional que procure la protección del medio ambiente y del ecosistema del área marina protegida, declarada por la UNESCO Reserva de Biosfera Seaflower.

Lo anterior es resultado de una acción popular interpuesta por Jorge Iván Piedrahita en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Defensa, el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el Municipio de Providencia y Santa Catalina y CORALINA, para obtener la protección de los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, la defensa del patrimonio público, y la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en zonas fronterizas, que consideró vulnerados con ocasión al fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya del 19 de noviembre de 2012.

Lo que se ha señalado refleja el inconformismo de la comunidad del Archipiélago en relación con los efectos que este Fallo ha generado en ese Departamento, la afectación sufrida por las comunidades raizales, así como el incumplimiento del gobierno frente a los proyectos que se prometieron en el Plan San Andrés y que a la fecha no se han entregado para el uso de los raizales.

Hoy en día la Reserva de Biosfera Seaflower, y obviamente sus habitantes, continúa viviendo en medio de una gran incertidumbre, y afrontando problemas sociales, económicos y ambientales que no han podido ser reducidos ni con todas las iniciativas anteriormente mencionadas, que el gobierno nacional usó para atenuar el sentimiento de culpa ante esta gran pérdida con Nicaragua.

226 Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sentencia del 5 de septiembre de 2017 y su acto aclaratorio del 12 del mismo mes y año M. P.: José María Mow Herrera. Referencia Exp. n.º 88-001-23-33-000-2013-00025-00.

Pensando en el futuro del país y de las comunidades presentes y venideras, ahora solo queda buscar la mejor manera de proteger conjuntamente con Nicaragua esta Reserva de Biosfera, sus recursos naturales y los servicios ecosistémicos que presta al mundo entero y en especial a quienes viven en la región, con el fin de garantizar a las futuras generaciones un panorama más esperanzador del que se está viviendo actualmente.

III. IMPORTANCIA DE UNA ESTRATEGIA DE GESTIÓN CONJUNTA ENTRE COLOMBIA Y NICARAGUA

La finalidad del análisis realizado era exponer las diferentes problemáticas que se perciben en el Archipiélago de San Andrés y Providencia desde el preciso momento en que la Corte Internacional de Justicia de La Haya dejó aproximadamente un 50% del área de este departamento bajo jurisdicción nicaragüense. A pesar de que el Gobierno colombiano utilizó como estrategia, especialmente política, el incumplimiento del Fallo, las consecuencias descritas demuestran que, por el contrario, la real situación que está enfrentando la comunidad raizal, y los efectos ambientales de esta decisión en la Reserva de Biosfera Seaflower podrían culminar, de no ser por un pronto trabajo articulado entre estos dos países, en un daño ambiental que seguramente no tendrá manera de remediarse jamás.

Como se ha mencionado a lo largo del trabajo, este ecosistema fue designado por la UNESCO Reserva de Biosfera en el año 2000, y durante todo el tiempo ha sido administrado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORALINA, la gobernación y la alcaldía de Providencia en el marco de las funciones de cada entidad en ese sentido. Sin embargo, y teniendo claro que los objetivos y la finalidad de esta estrategia de conservación es procurar que la relación entre el hombre y la biosfera sea la más adecuada, y que todos y cada uno de los programas que se promuevan alcancen el desarrollo sostenible en la región, se ha intentado por todos los medios, tanto económicos como políticos, establecer una serie de estrategias que conlleven que este Archipiélago sea sostenible y garantice el derecho a un ambiente sano de todas las personas que viven en él.

En el tercer capítulo se hizo referencia a las Reservas de Biosfera Transfronteriza (RBT) concebidas en la Estrategia de Sevilla de 1995, en la que se recomendaba

fomentar su creación como medio de conservar los organismos, los ecosistemas y los recursos genéticos que traspasan los límites de las fronteras nacionales, y fue así como los criterios de estas áreas quedaron definidos cinco años más tarde en Pamplona, en donde se adoptaron las recomendaciones para su establecimiento y funcionamiento.

El procedimiento para crear una RBT se inició obedeciendo a la voluntad e interés de dos países que ya tenían designadas sus propias reservas de biosfera en aunar esfuerzos y trabajar conjuntamente por la conservación y la protección de la posteriormente designada RBT. Sin embargo, también se planteó la posibilidad de que en algún momento los países implicados establecieran estas RBT conjuntas de forma directa y mediante la presentación de un solo estudio por los Estados interesados; ambos casos tenían como objetivo contar con una reserva de biosfera funcional en la que los límites políticos no afectaran su conservación y el desarrollo de estrategias sostenibles.

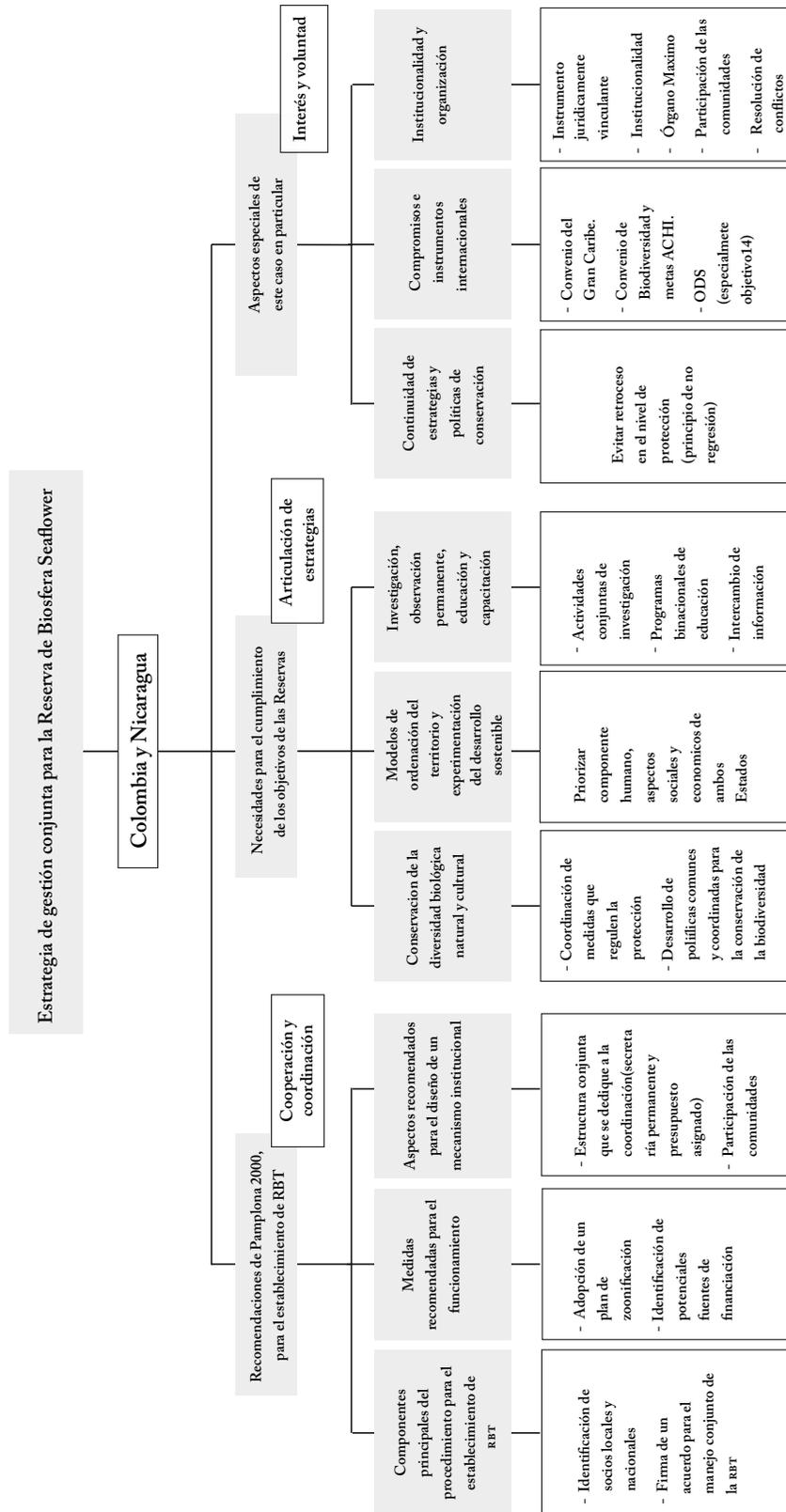
Sin embargo, el caso en estudio es, como se ha señalado, una situación única y particular, pues la reserva de la que estamos hablando pertenecía en su totalidad a Colombia, pero como consecuencia de un diferendo territorial y marítimo quedó también bajo jurisdicción de Nicaragua. A continuación se analiza la importancia de iniciar un proceso de gestión conjunta entre estos dos países, aprovechando la designación de este ecosistema de importancia estratégica para la Región Caribe como Reserva de Biosfera, y establecer una serie de compromisos que garanticen su desarrollo sostenible.

En primer lugar, y teniendo en cuenta las recomendaciones de Pamplona, se describen los aspectos que deben ser tenidos en cuenta para formular e implementar esta estrategia; en seguida se enumeran las necesidades específicas que se deben tener en cuenta para que este trabajo conjunto y articulado cumpla con los objetivos principales de las reservas de la biosfera, y para finalizar esta parte se analizan unos aspectos puntuales y particulares de este caso específico.

En el siguiente esquema se exponen las tres líneas identificadas como prioritarias para el diseño de una estrategia de gestión conjunta para la Reserva de Biosfera Seaflower entre Colombia y Nicaragua, teniendo en cuenta todos los particulares antecedentes del caso, y la manera en que se recomienda sean abordadas con el fin de conciliar y coordinar un trabajo articulado entre ambos países.

Figura 11

Diagrama de la estrategia de gestión conjunta para la Reserva de Biosfera Seaflower



Fuente: elaboración propia.

1. Aspectos para tener en cuenta de las Recomendaciones de Pamplona 2000

Las Recomendaciones de Pamplona tienen como finalidad establecer las RBT, así como las diferentes medidas que deben de ser implementadas con el fin de responder a los principios del MAB, y particularmente a las metas planteadas en la Estrategia de Sevilla, que buscan garantizar que estas designaciones realmente funcionen. No obstante, es importante tener presente que estas recomendaciones ofrecen un marco general de acción en una localización transfronteriza. Así las cosas, cada situación debe ser analizada particularmente teniendo en cuenta la variación que se puede dar de acuerdo con los distintos contextos nacionales.

Este proceso de articulación y trabajo conjunto puede implicar muchas formas de cooperación y coordinación entre las áreas existentes a ambos lados de la frontera, que a su vez constituyen la base para formalizar este tipo de estrategias.

A. Componentes principales del procedimiento para establecer estas Reservas

Entre los principales aspectos que deben ser tenidos en cuenta para el manejo conjunto de la Reserva de Biosfera Seaflower entre Colombia y Nicaragua están la identificación de los socios locales y nacionales, así como el establecimiento de un grupo de trabajo para definir e identificar los temas claves de cooperación.

Para lo anterior es importante tener claro que en Colombia, de acuerdo con el Decreto 2372 de 2010, las reservas de biosfera no son categorías de manejo de áreas protegidas, sino estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica, y las autoridades encargadas de su designación deben priorizarlas atendiendo a la importancia internacional reconocida con dicha distinción. Para el caso específico de la Reserva de Biosfera Seaflower, el parágrafo 2 del artículo 37 de la Ley 99 de 1993 consagra que: “El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se constituye en reserva de la biosfera. El Consejo Directivo de CORALINA coordinará las acciones a nivel nacional e internacional para darle cumplimiento a esta disposición”. Así las cosas, este Consejo Directivo gestionó su designación, y CORALINA quedó como entidad administradora de la reserva.

Por su parte, en Nicaragua el Decreto 01 de 2007 incluye la figura de reserva de biosfera como una categoría definida y reconocida dentro del Sistema Nacional de

Áreas Protegidas, pero su administración está a cargo del Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales, a través de las secretarías de reservas de la biosfera. Asimismo, Nicaragua ya tiene una experiencia de gestión de una reserva de biosfera transfronteriza con Honduras, para la cual se firmó la Declaración Conjunta para la creación del Proyecto “Corazón del corredor Biológico Mesoamericano”²²⁷.

Para garantizar una estrategia de esta naturaleza el primer paso es firmar un convenio o tratado internacional, texto que, como ya se expuso, debe servir para que las autoridades que se encargan del manejo y la administración de las reservas de biosfera en cada país estudien uno a uno los componentes principales de un plan de cooperación entre ambos Estados, y garanticen su protección así como el desarrollo de prácticas social y económicamente sostenibles. Para ello no importa, en este caso específico, que en un país las reservas de biosfera sean consideradas áreas protegidas y en otro estrategias complementarias de conservación, pues el fin último del acuerdo que se firme entre ambos Estados debe estar diseñado para proteger los recursos naturales y los ecosistemas estratégicos que en ese lugar coexisten, y a su vez garantizar una adecuada calidad de vida de las poblaciones que habitan allí.

227 Es importante resaltar que Nicaragua y Honduras firmaron en 2001 el Convenio del Proyecto Reserva de Biosfera Transfronteriza “Corredor Biológico Mesoamericano”, estrategia y modelo de administración y gestión compartida entre dos países. En su discurso el día de la firma del Convenio el embajador Aníbal Quiñónez, Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana, resaltó que estos dos países, que han tenido y resuelto pacíficamente diferencias territoriales, reafirmaban con esa experiencia su propósito de integración profunda en beneficio de los pueblos que la habitan, de la conservación de los recursos naturales, de Centroamérica y de toda la humanidad en general. También expuso que en un hecho indiscutible las acciones de esa naturaleza confirman que efectivamente estamos viviendo en una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, y que la Centroamérica del siglo XXI tenía la obligación de preservar la riqueza natural, convirtiendo este hecho en el mayor legado que podían heredar las generaciones futuras (QUIÑÓNEZ, 2006). No obstante, y de acuerdo a la revisión del listado oficial de las reservas de biosfera transfronterizas, esta iniciativa aún no se ha materializado.

B. Medidas recomendadas para alcanzar su funcionamiento

Entre las diferentes medidas recomendadas para el funcionamiento de las RBT se incluye la adopción de un plan de zonificación para toda el área considerada, teniendo en cuenta la diferenciación que se debe hacer entre las zonas núcleo, las zonas de amortiguamiento y las de transición²²⁸. En ese sentido, para realizar el plan de zonificación actual de la Reserva de Biosfera Seaflower se tuvieron en cuenta los aspectos físicos, bióticos y socioculturales, y a su vez la variedad de áreas protegidas por distintos sistemas, entre ellas el Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon, y los tres parques regionales: Johnny Cay, Mangrove Park y The Peak, entre otras.

Es importante indicar que esta zonificación se realizó teniendo en cuenta las islas de mayor tamaño y población, es decir, San Andrés (tabla 9) y Providencia y Santa Catalina (tabla 10), así como los Cayos del Sur y del Norte (tabla 11), y en cada una de ellas se definieron las respectivas zonas núcleo, de amortiguamiento y de cooperación, como se muestra a continuación:

228 La UNESCO define y limita las actividades permitidas en cada zona, y así mismo el Plan de Manejo de la Reserva de Biosfera Seaflower las define de la siguiente forma: *Zona núcleo*. Requiere ser establecida legalmente o poseer protección a largo plazo tanto para los ecosistemas como para las especies asociadas, debe ser lo suficientemente grande como para cumplir con los objetivos de conservación. Pueden existir varias zonas núcleo con el fin de asegurar una cobertura representativa o mosaico de los ecosistemas ecológicos, no debe ser objeto de actividad humana a excepción de investigación y monitoreo, y en casos muy excepcionales, uso extractivo por las comunidades locales. La zona núcleo debe estar dedicada a la protección a largo plazo; *Zona de amortiguamiento*. Contigua a la zona núcleo, aunque no necesariamente, las actividades permitidas en ella contribuyen a protegerla sin ser totalmente de conservación. Puede tratarse de un área donde se desarrolla investigación experimental, por ejemplo, pesquerías, cultivos, manejo de la vegetación natural, rehabilitación de zonas degradadas, etc.; *Áreas de transición o cooperación*. Incluye variedad de actividades agrícolas, asentamientos humanos y otros usos. Aquí las comunidades locales, las entidades para la conservación, los científicos, los grupos culturales, las empresas privadas y otros deben ponerse de acuerdo acerca de cómo manejar y desarrollar de manera sostenible los recursos de estas áreas para beneficio de quienes las habitan (CORALINA, 2002).

Tabla 10
Zonificación de la Isla de San Andrés

Zona	Unidad
Núcleo	<p>Área marina.</p> <p>Barrera arrecifal y comunidades asociadas.</p>
	<p>Área terrestre.</p> <p>Manglares: Bahía Hooker, Bahía Honda, Smith Channel, Cocoplum, Salt Creek, Cove. Especies: mangle rojo, mangle negro, mangle botón y mangle blanco y las unidades de flora y fauna asociadas.</p> <p>Zona de recarga del acuífero: asociación de bosque ralo y cultivos de palma, lagunas de May Pond y Big Pond.</p>
Amortiguamiento	<p>Zona marina.</p> <p>Área de la laguna arrecifal, pastos marinos, parches de coral, praderas de fanerógamas, playas y área marina enmarcada por la isóbata de los 2.000 m.</p>
	<p>Zona terrestre.</p> <p>Áreas de amortiguamiento de los manglares incluyendo la propuesta de parque regional: zonas urbanas y de expansión, pastizales, cultivos, asociaciones de palmas y vegetación arbustiva.</p>
Cooperación	<p>Zona marina.</p> <p>Mar abierto después de la isóbata de los 2.000 m.</p> <p>Falta por definir el límite externo.</p>
	<p>Zona terrestre.</p> <p>Zonas de mayor concentración de asentamientos humanos, zona comercial y hotelera, sector North End, algunas zonas agrícolas, suelo urbano y demás coberturas que representen alto o medio grado de intervención.</p> <p>Suelos donde se realicen actividades de carácter extractivo como zonas de protección-producción y extracción minera.</p>

Nota: esta zonificación fue establecida en el Plan de Manejo de la Reserva de Biosfera Seaflower (CORALINA, 2002: 81).

Tabla 11

Zonificación de la Isla de Providencia y Santa Catalina

Zona	Unidad
Núcleo	<p>Zona marina.</p> <p>Parque Natural Nacional McBean Lagoon: Zona de Reserva Marina, Los Manglares y los Cayos Cangrejo y Tres Hermanos.</p> <p>Pináculos activos, barrera turbinaria, asociaciones de Millepora, Palythoa y Porolithon, comunidades de Monstratea anularis, asociación Acropora palmata y Ddiploria stingosa y comunidades de turbirania</p> <p>Barrera arrecifal y comunidades asociadas.</p>
	<p>Zona terrestre.</p> <p>Zona de Reserva Forestal según POT, especies de flora y fauna típicas de un bosque seco tropical antillano.</p> <p>Manglares presentes en las islas de Providencia y Santa Catalina: Santa Catalina, Town-Jones Point, Southwest Bay, Manchineel Bay y Old Town.</p> <p>Conservación de flora y reserva ictiológica, bosque de manglar. Se incluye el bosque denso destinado a la conservación de reservas hídricas y el matorral de porte medio para la conservación del suelo y del agua: mangle blanco, mangle rojo, mangle negro, mangle botón.</p>
Amortiguamiento	<p>Zona marina</p> <p>Laguna arrecifal y praderas de fanerógamas:</p> <p>Fondos con gorgonáceas y turbinaria, comunidades de Plexaura sp. y asociaciones de corales mixtos en donde predomina el M. Franksi, que no hacen parte del PNN McBean Lagoon.</p> <p>El límite exterior lo constituye la isóbata de los 2.000 m.</p>
	<p>Zona terrestre: toda el área de las islas excepto las áreas denominadas zona núcleo.</p>
Transición o Cooperación	<p>Zona marina: área marina por fuera de la isóbata de los 2.000 m.</p> <p>Límite externo por definir.</p>
	<p>Zona terrestre: no se zonificó para estas islas.</p>

Nota: esta zonificación fue establecida en el Plan de Manejo de la Reserva de Biosfera Seaflower (CORALINA, 2002: 82).

Tabla 12

Zonificación de los Cayos del Sur y del Norte

Zona	Unidad
Núcleo	Los cayos Albuquerque, Quitasueño y Roncador, junto con su barrera arrecifal y el sector oriental del Cayo Serrana.
Amortiguamiento	Área marina del Archipiélago desde los límites con los países de Nicaragua, Honduras y Jamaica hasta la isóbata de los 2.000 m.
Transición o cooperación	El resto de área marina.

Nota: esta zonificación fue establecida en el Plan de Manejo de la Reserva de Biosfera Seaflower (CORALINA, 2002: 82).

Teniendo en cuenta los nuevos límites fijados por la Corte, el área marina que quedó bajo jurisdicción de Nicaragua es un espacio muy rico en recursos ictiológicos, en el que se acostumbraba implementar una serie de vedas y restricciones pesqueras, así como proyectos y planes de conservación de los recursos naturales. Lo anterior demuestra que es importante estudiar y establecer entre ambos países una nueva zonificación de esta área, y quizá crear o un mayor número o una mayor extensión de zonas núcleo, pues son estas las áreas que se pretende que sean las más protegidas y en las que no se permite realizar ninguna actividad diferente a la investigación; lo anterior, teniendo en cuenta que si ahora más población va a realizar actividades de pesca en este lugar, resulta fundamental tener un control más estricto que garantice la conservación de las especies y hábitats que proliferan en ese lugar. Lo anterior se plantea pensando en la sobreexplotación de recursos ictiológicos que ya se ha evidenciado, y a su vez con el objeto de garantizar los ciclos reproductivos de las especies que habitan ese lugar estratégico.

Por otro lado, y teniendo en cuenta lo señalado en la segunda parte de este estudio, es fundamental identificar las potenciales fuentes de financiación para el plan de trabajo que se recomienda realizar e implementar conjuntamente. Frente a esto UNESCO aconseja que esta financiación sea solicitada conjuntamente por los países que comparten el ecosistema transfronterizo. Es importante hacer referencia a las fuentes de financiación y asistencia técnica que a la fecha ha tenido esta

reserva, y con las que se han podido diseñar e implementar diferentes proyectos. Entre las fuentes se pueden mencionar las provenientes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), de la Conservation International Foundation (CIF), del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), o del Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF)²²⁹.

Ahora bien, es necesario considerar las diferentes necesidades ambientales y sociales de este archipiélago. En primer lugar, identificar la necesidad de priorizar una serie de aspectos como la actividad pesquera, la línea base de los recursos que hoy en día existen en el área, y los programas y proyectos de conservación que deben de ser implementados y que son prioritarios para ser articulados y consensuados. En segundo lugar, es fundamental definir objetivos y medidas comunes, establecer un plan de trabajo y un calendario, así como el presupuesto requerido que se base en todas y cada una de las necesidades detectadas o en los requisitos de gestión que se identifiquen como prioritarios.

229 CORALINA ha sido exitosa en la gestión de recursos financieros de cooperación internacional. Se han ejecutado más de quince proyectos con donantes y socios tan importantes como la Unión Europea (UE), UNESCO, la Iniciativa Darwin y Herriot Watt University de Gran Bretaña, el Fondo Ambiental Mundial (GEF), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Agencia de Administración del Océano y de la Atmósfera de Estados Unidos (NOAA) mediante sus programas Florida Keys National Marine Sanctuary, el Programa Internacional para los Arrecifes de Coral y el Laboratorio de Investigación de la Región Sureste, instituciones estadounidenses como National Fish and Wildlife Foundation, National Marine Sanctuary Foundation, Disney Foundation, The Ocean Conservancy (TOC), The Nature Conservancy (TNC), Conservation International (CI), Harbor Branch Oceanographic Institute (HBOI), Universidades como Brandeis University, Old Dominion y Universidad de la Florida, entre otras. Así mismo, hace parte activa de redes de monitoreo ambiental como los protocolos de: a) Caricomb, que hace seguimiento a los arrecifes de coral, los manglares y los pastos marinos a lo largo del Caribe; b) Widecast, que estudia las tortugas en el Caribe; c) Reef Check, que toma datos de coral con ayuda de buzos recreativos; d) Reef y Recon, que monitorea arrecifes y peces con apoyo comunitario, y e) NAGISA, que estudia las algas en el Caribe. También se aplica el monitoreo Socmon para conocer los parámetros socioeconómicos en áreas marinas protegidas (CORALINA-INVEMAR, 2012: 34).

Las actividades permitidas y recomendadas para realizar en los lugares zonificados por Colombia como áreas de amortiguamiento y cooperación, entre ellas el desarrollo de investigación experimental, la implementación de pesquerías, el cultivo y rehabilitación de zonas degradadas, así como el manejo y la ejecución de actividades por las comunidades locales, entidades para la conservación y equipos científicos entre otros, podrían verse significativamente afectadas e interrumpidas. Con el fin de evitar esta situación, es indispensable implementar una serie de acciones que contribuyan con su continuidad dada su importancia y su aporte para el desarrollo sostenible de este ecosistema en el largo plazo.

Por su parte, en el área identificada para la cooperación es prioritario ejecutar un gran plan de investigación experimental que permita caracterizar las estrategias adecuadas que contribuyan con la rehabilitación de zonas degradadas y a su vez con la efectiva implementación de los proyectos que favorezcan el desarrollo de actividades de pesquería y cultivo de especies que garanticen la seguridad de la población que depende de esta actividad; sin duda, el tema de la pesca sería un muy buen inicio de este trabajo conjunto y articulado entre ambos países.

C. Aspectos a tener en consideración al diseñar un mecanismo institucional

Como se identificó en los ejemplos expuestos en la segunda parte de esta tesis, la gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos, en este caso de la RBT, no funcionará sin una estructura conjunta que se dedique a su coordinación. Las Recomendaciones de Pamplona señalan la importancia de que la gestión sea representativa de diversas administraciones, de los consejos científicos y de las autoridades encargadas de las zonas protegidas, que incluya representantes de las comunidades locales y de los grupos interesados o afectados, entre los que se debe tener en cuenta especialmente a la juventud y al sector privado.

La participación de las comunidades ha sido un aspecto que se ha resaltado a lo largo de este trabajo como uno de los temas prioritarios para tener en cuenta en la elaboración de las estrategias de manejo conjunto. Este aporte promueve directa o indirectamente el desarrollo centrado en la comunidad, lo que permite elevar sus capacidades e impulsar procesos de empoderamiento mediante la di-

vulgación de experiencias, conocimiento ancestral, costumbres locales e innovación, garantizando así la continuidad de los programas y acciones que se decidan implementar (RAMOS, 2007: 196). La estrategia de gestión conjunta entre Nicaragua y Colombia se debe estructurar con la participación de las comunidades de ambos países, toda vez que ellas conocen los diferentes aspectos prioritarios que deben ser tenidos en cuenta durante su diseño y ejecución.

Por noticias de prensa se sabe que desde 2016 un grupo de raizales colombianos conocido como el Raizal Team ha estado asesorando a la Presidencia en diferentes asuntos legales haciendo especial énfasis en la necesidad de generar confianza, intercambio, relaciones de uso y aprovechamiento entre ambas naciones, de tal manera que se genere vigilancia y protección para evitar que otros países fronterizos extraigan los recursos de ese “patio común” de Nicaragua y Colombia²³⁰. Asimismo, señalan que se podría volver al fácil intercambio que se realizaba años atrás cuando desde Nicaragua se enviaban víveres y productos que en San Andrés son muy costosos. Sin embargo, señalan la importancia de

230 Las diferentes noticias de prensa han hecho alusión a la existencia del Raizal Team, y a la importancia de su asesoría para el gobierno, toda vez que está conformado por un equipo de expertos raizales, conocedores tanto de la historia como de la necesidad del pueblo raizal. A ese respecto se pueden mencionar, por ejemplo, los siguientes titulares en los diarios: “La importancia del Raizal Team” (28 de enero de 2018, *El Isleño*, disponible en [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14722:la-importancia-del-raizal-team&catid=48:editorial&Itemid=85]); “El trabajo del Raizal Team debe continuar” (27 de enero de 2018, *El Isleño*, disponible en [http://xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14719:el-trabajo-del-raizal-team-continuar-joseph-jessie&catid=60:actualidad&Itemid=96]); “Hace 400 años estamos aquí” (4 de octubre de 2017, *El Isleño*, disponible en [http://www.xn--elisleo-9za.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14082:2017-10-04-14-33-14&catid=60:actualidad&Itemid=96]); “Palabras del Presidente Juan Manuel Santos al término de la entrega de obras en la Isla de San Andrés” (13 de julio de 2018), disponible en [<http://es.presidencia.gov.co/sitios/busqueda/discursos/180713-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-la-entrega-de-obras-en-la-Isla-de-San-Andres/Discursos>]); “Política exterior colombiana es excluyente con los raizales” (19 de diciembre de 2018), *Periódico Universidad Nacional*, disponible en [<https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/politica-externa-colombiana-es-excluyente-con-los-raizales/>]).

que Nicaragua asuma un papel más dinámico, facilitando los acercamientos entre los dos países (LUNAZZI, 2017).

El Raizal Team lo conforman dos abogados, un administrador de comercio exterior, un internacionalista, un antropólogo y un sociólogo. No obstante, a la fecha no se han presentado a la opinión pública los resultados de esta asesoría. Sin embargo, resulta sorprendente que después de todas las críticas que se hicieron de la defensa de Colombia ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, y la ausencia de estudios de tipo ambiental y ecológico durante las diferentes etapas en las que Colombia tuvo la oportunidad de exponer y defender sus estrategias, para la conformación del grupo de expertos raizales tampoco se hubiera tenido en cuenta un especialista en temas ambientales y ecosistémicos.

Continuando con las Recomendaciones de Pamplona en relación con el diseño de un mecanismo institucional, un punto importante a tratar es que la estructura que se decida implementar debe tener una secretaría permanente y un presupuesto asignado para su funcionamiento, y que, como mínimo, sea designada una persona de cada país para coordinar la cooperación entre las partes. Igualmente, las reuniones generales y ordinarias de la estructura de coordinación deben estar complementadas por grupos temáticos con carácter especial que contribuyan a crear una plataforma de debate entre Colombia y Nicaragua, con miras a que se intercambien opiniones y conocimientos que robustezcan la cooperación y el trabajo conjunto.

2. Necesidades específicas para que este manejo conjunto contribuya con el cumplimiento de los objetivos principales de las Reservas de Biosfera

Como se ha venido señalando en este capítulo, la situación que enfrenta actualmente la Reserva de Biosfera Seaflower conlleva que los objetivos principales por los que este ecosistema fue designado como tal no se estén cumpliendo adecuadamente pues, a pesar de que tanto el gobierno nacional como el departamental están realizando esfuerzos con miras a minimizar los efectos del Fallo de la Corte, las consecuencias de no establecer estrategias conjuntas de conservación y desarrollo sostenible en esta área marina ya son notorias.

Teniendo en cuenta la importancia del trabajo articulado de los países vecinos que deciden proteger un ecosistema que cumpla con las características, y que haya sido designado reserva de biosfera, la UNESCO recomienda una serie de estrategias para lograr la efectiva gestión y cumplimiento de sus objetivos. A continuación se mencionan algunas medidas importantes que deben ser tenidas en cuenta y materializadas en el caso de Colombia y Nicaragua, para la efectiva protección del Seaflower.

A. Objetivo principal I: utilizar las Reservas de Biosfera para conservar la diversidad biológica natural y cultural

Como se ha descrito en párrafos anteriores, para el logro de este objetivo es prioritario desarrollar una estrategia concertada de conservación que cumpla con las expectativas de cada uno de los países, y contribuya al acatamiento de los compromisos que los Estados han adquirido a nivel internacional en relación con la conservación y protección de áreas de especial interés ambiental, de alta biodiversidad y proveedoras de importantes y variados servicios ecosistémicos.

Entre las recomendaciones que se hacen en Pamplona 2000, y que son perfectamente aplicables a este caso específico, se incluye la de coordinar las medidas que regulan la protección y, en caso de incompatibilidad, armonizarlas. Como se ha señalado, Nicaragua ha expuesto en varias oportunidades su interés por realizar actividades que no son acordes con las estrategias de conservación y protección que Colombia ha intentado priorizar para este ecosistema.

Este sería quizá uno de los principales aspectos de incompatibilidad que resulta fundamental armonizar, y que definiría en principio la hoja de ruta de las actuaciones en materia de desarrollo sostenible en la Región del Gran Caribe que, de acuerdo con el Convenio de Cartagena, el cual ha sido ratificado tanto por Colombia como por Nicaragua, opta por la cooperación entre los Estados para afrontar problemas que no se pueden atender individualmente tales como la protección de los ecosistemas vulnerables o de las especies en extinción, las emergencias en materia de contaminación, la elaboración de directrices de impacto ambiental, la investigación científica, así como la vigilancia y el intercambio de datos y adopción

de normas y procedimientos conformes al derecho internacional respecto de la responsabilidad y la indemnización por daños resultantes de la contaminación (arts. 10.º, 11, 12, 13, y 14).

Asimismo, otro punto específico resaltado y priorizado en Pamplona 2000, es el desarrollo de políticas comunes y coordinadas para la protección y conservación de especies y ecosistemas amenazados, así como de especies migratorias. De acuerdo con diferentes estudios de la Universidad Nacional de Colombia, la langosta espinosa y el caracol pala se encuentran especialmente en la zona norte, cerca de los cayos de Quitasueño, un sitio conocido como Luna Verde, que forma parte de la plataforma compartida con Nicaragua, pero que de acuerdo con el fallo de la Corte hace parte del área que quedó bajo jurisdicción nicaragüense. La bióloga Adriana Santos Martínez investigadora de esta universidad, advierte que:

[...] durante décadas los recursos pesqueros de la Reserva de la Biosfera Seaflower habían sido explotados por los pescadores artesanales. No obstante, con la llegada de la pesca industrial se superan las toneladas de la cuota de pesca estimada por año con base en la biomasa que existe en el lugar.

Igualmente menciona que la desaparición de esta especie se debe a la sobreexplotación y a los problemas limítrofes que antes del fallo se podían manejar (Universidad Nacional de Colombia, 2017).

Por ejemplo, la langosta es un recurso migratorio que tiene una alta conectividad ecosistémica, pues vive en los arrecifes, pero desova en aguas abiertas, sus larvas regresan al manglar, pasan como preadultos por los pastos marinos, donde el Caribe colombiano ofrece las condiciones para su conservación.

El anterior es uno de los muchos ejemplos relacionados con la importancia de desarrollar políticas coordinadas y comunes que permitan establecer planes de acción entre ambos países para la adecuada conservación y protección de los recursos naturales, la rehabilitación y restauración de áreas degradadas, y articular acciones en este caso específico contra la pesca ilegal y la sobreexplotación de alguna especie, teniendo en cuenta la descripción hecha de la importancia de la valoración económica de los servicios ecosistémicos, y de la aplicación del con-

cepto de economía verde en la estructuración e implementación de las políticas tendientes a la conservación²³¹.

Un estudio conjunto realizado por la Comisión Colombiana del Océano y CORALINA en relación con la valoración económica ambiental de la Reserva de Biosfera Seaflower, permite concluir, entre otras cosas, que los aportes de los ecosistemas que la conforman pueden estar alrededor de los US\$270.900 y los US\$353.000 millones anuales, valor que correspondería al 70% de los aportes atribuidos al total del territorio marítimo del Caribe colombiano. Sin embargo, el estudio aclara que la existencia de las islas que conforman este archipiélago depende de la protección costera que ofrecen los ecosistemas que la rodean, con especial énfasis en los arrecifes coralinos²³².

En el mismo sentido se exalta la gran biodiversidad que habita los ecosistemas marinos y costeros de Seaflower, a nivel ecosistémico, de especies y de genes. Esta biodiversidad constituye a su vez una exuberante fuente de soluciones para nece-

231 En ese sentido se pueden revisar los siguientes documentos: “La importancia de implementar el turismo sostenible en las reservas de biosfera colombianas”, y “La importancia de implementar estrategias de pago por servicios ambientales en las reservas de biosfera” (HURTADO RASSI, 2016).

232 Los arrecifes coralinos en general, y en este caso específico los arrecifes de coral de Seaflower hacen posible la existencia del archipiélago mismo y protegen el territorio soberano de Colombia. Esta reserva de biosfera alberga grandes extensiones de arrecifes coralinos, que son de significativa importancia para Colombia, ya que cerca del 78% de las áreas coralinas del país está contenida en Seaflower. En la zona se han identificado más de 57 especies de coral, 90% de ellas incluida en la lista roja de especies amenazadas de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (SÁNCHEZ, 2012: 47). Tan sólo en los arrecifes de las islas de San Andrés y Providencia se han identificado 41 y 45 especies distintas de corales escleractíneos respectivamente (CORALINA-INVEMAR, 2012). De acuerdo con WWF: “[...] las sólidas estructuras calcáreas de los arrecifes coralinos, disminuyen considerablemente la energía de corrientes, oleaje, erosión, y el impacto de fenómenos naturales peligrosos como los tsunamis, huracanes y tormentas, aportando el servicio ecosistémico de protección costera. Dicha protección brindada por estos ecosistemas, puede ahorrar miles de millones de dólares por daños a infraestructura y propiedades, gastos para la construcción de estructuras de protección e incluso evitar la pérdida de vidas humanas” (WWF, 2008: 21).

sidades de la humanidad como la salud, la energía y la seguridad alimentaria²³³, al tiempo que ofrece oportunidades para la generación de recursos económicos mediante el desarrollo de productos sobre la base de dicha biodiversidad. Este estudio hace un análisis que resulta importante traer a colación, toda vez que insiste en la necesidad de proteger y conservar el ecosistema:

Según los resultados obtenidos, en términos de aportes económicos al bienestar, se encontró que poner en riesgo el territorio del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina o sus ecosistemas, es como poner en riesgo casi la totalidad del Caribe colombiano, ya que el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Reserva de la Biosfera de Seaflower, gracias a la calidad y tipo de ecosistemas que posee, aporta cerca del 70% del total de los aportes económicos del Caribe colombiano (PRATO y NEWBALL, 2015: 160).

Por su parte, la aplicación del concepto de economía verde y su inclusión en las políticas de manejo conjuntas resulta prioritario para la conservación de este tipo de ecosistemas, pues continuar creciendo económicamente a costa de los recursos naturales es una estrategia ya identificada como inviable. Así las cosas, es una noción que se debería constituir en uno de los pilares de estas estrategias para la preservación conjunta del ecosistema, pues es necesario mejorar el bienestar y la equidad social, al mismo tiempo que se reduce el riesgo ambiental y la escasez de recursos naturales, que es precisamente lo que busca la economía verde (ANIOL, 2012: 10).

La importancia de este territorio marino, y de los ecosistemas que lo conforman, para el bienestar de la población, el crecimiento de los sectores económicos y el desarrollo sostenible, debe ser una de las prioridades en el proceso de

233 En ese sentido, la capacidad de producción de alimento desde los mares de la Reserva de Seaflower permite que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y que Colombia sean autosostenibles en cuanto a una de las necesidades básicas para la supervivencia, lo cual permite mantenerse como una nación libre y soberana. Por esta razón, la protección y buen manejo del territorio marítimo colombiano y sus ecosistemas es indispensable para garantizar la seguridad alimentaria, el buen vivir, la soberanía y la libertad de la nación.

toma de decisiones y elaboración de propuestas que conduzcan a la apropiada conservación del Seaflower.

B. Objetivo principal II: utilizar las reservas de biosfera como modelos en la ordenación del territorio y como lugares de experimentación del desarrollo sostenible

Es importante traer a consideración la importancia del componente humano en el enfoque, los objetivos y la creación de las reservas de biosfera, pues la esencia de estos lugares de importancia estratégica de contribuir al desarrollo sostenible de las regiones está estrechamente ligada a la garantía del derecho a un ambiente sano de las comunidades que los habitan o de quienes los visitan.

Lo anterior refleja la necesidad de involucrar en el modelo de desarrollo sostenible a las comunidades con el fin de promover e incentivar la realización de actividades económicas que sean compatibles con la conservación y el uso racional de los recursos naturales. En el caso que se está analizando, una de las principales actividades que deben ser garantizadas como sustentables es la pesca, la cual se ha convertido en el soporte económico de quienes habitan las islas que, además, han transmitido de generación en generación las prácticas relacionadas con esta actividad que se acostumbra a realizar en estas áreas de forma artesanal.

La ordenación del territorio en esta reserva es un aspecto prioritario, y así se evidenció en el Decreto 415 de 2017, por medio del cual se pretende implementar el Plan de Ordenación y Manejo Integrado de la Unidad Ambiental Costera (POMIUC) caribe Insular, en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, toda vez que en razón de las diversas áreas protegidas de carácter nacional y regional que existen en esta jurisdicción, hay a su vez una serie de planes de manejo que es necesario integrar en uno solo²³⁴,

234 Los diferentes instrumentos de manejo y ordenación del territorio que se busca compilar en estos nuevos instrumentos de ordenamiento y que ya fueron expuestos en el capítulo anterior, están: el Plan de Manejo de la Reserva de Biosfera Seaflower, los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS), los planes de zonificación de los manglares, el Plan de

aunando esfuerzos y recursos para su adecuado cumplimiento, y garantizando la efectiva protección y conservación de esta área de importancia estratégica.

Teniendo en cuenta lo anterior, este Decreto pretende unificar los diferentes instrumentos para todos los efectos del ordenamiento ambiental, convirtiéndose el POMIUC Insular en el único instrumento para el manejo, ordenamiento y planificación de la Unidad Ambiental Costera Caribe Insular.

Al momento de concretarse el manejo conjunto con Nicaragua, este esfuerzo interinstitucional debe tener en cuenta la importancia de establecer un plan de ordenamiento conjunto que sirva de hoja de ruta para implementar proyectos y estrategias de desarrollo sostenible entre ambos Estados, por ejemplo, actividades de turismo compatibles con la importancia de conservar y proteger el ecosistema, labores que fomenten la cooperación para la preservación del patrimonio cultural y natural²³⁵, estrategias de planificación comunes basadas en investigaciones, pero siempre teniendo en cuenta la participación de las comunidades en la toma de decisiones, y en su posterior implementación.

C. Objetivo principal III: utilizar las Reservas de Biosfera para la investigación, la observación permanente, la educación y la capacitación

La utilización de esta reserva como lugar propicio para la investigación, la educación y la capacitación ha sido uno de los aspectos que Colombia más ha aprovechado; como se señaló, la Universidad Nacional con sede en el Caribe, CORALINA e INVEMAR,

Manejo de Acuíferos y Aguas Subterráneas, y los Planes de Manejo de Áreas Protegidas (Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower, Parque Regional Old Point Regional Mangrove Park, Parque Regional Johnny Cay, Parque Regional The Peak).

- 235 Respecto del patrimonio cultural es importante tener presente que, mediante la Resolución n.º 002675 del 7 de julio de 2017, la Gobernación del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina incluye en la lista representativa de patrimonio cultural inmaterial del ámbito departamental la manifestación Cultural Practices and Ancestral Knowledge of Raizal people whit the Sea (Saberes, conocimientos ancestrales y prácticas culturales raizales en su convivencia con el mar) y se aprueba su plan especial de salvaguardia.

entre otras entidades, llevan a cabo una serie de estudios e investigaciones en todo este ecosistema que han servido como suministro de información importante para el posterior desarrollo de estrategias de conservación a nivel departamental.

En una estrategia de manejo articulado es prioritario instaurar actividades conjuntas de investigación, planificadas en sesiones conjuntas, que establezcan y definan programas binacionales de investigación, indicadores y métodos de evaluación comunes, así como intercambio de información. Asimismo, las Recomendaciones de Pamplona mencionan la importancia de implementar actividades en el ámbito de la educación y la formación, entre ellas intercambio de personal, mejora en la comprensión de la cultura del país vecino, intercambio científico entre universidades, centros de investigación e instituciones académicas de cada país.

En ese sentido es pertinente, en primer lugar, tener en cuenta toda la información que se ha logrado recolectar durante estos últimos años en las expediciones Seaflower realizadas por diferentes entidades colombianas, pues contribuirá al diseño de políticas y planes de conservación y uso sostenible de los recursos naturales existentes en este ecosistema y que, a su vez, puedan favorecer su desarrollo mediante la implementación de actividades que no atenten contra el estado de la biodiversidad de esta área marina estratégica. De acuerdo con investigadores colombianos: “El Plan Nacional de Expediciones Científicas Seaflower representa un hito en el avance de la ciencia, la tecnología y la innovación en la investigación del territorio marítimo colombiano” y es un importante esfuerzo nacional en el que diferentes entidades se han comprometido con la generación de conocimiento científico de la reserva, para fortalecer su criterio de unidad ecosistémica, lo que permitiría trazar estrategias para su gestión (Universidad de los Andes, 2017).

3. Algunos aspectos especiales para este caso particular

Ahora bien, es preciso tener en cuenta la particularidad del caso, así como todos los aspectos expuestos, que resultan fundamentales y prioritarios para la

implementación de una estrategia de manejo conjunto de la Reserva de Biosfera Seaflower que realmente contribuya con la conservación y la implementación de estrategias de desarrollo sostenible, en la que la población raizal de ambos países participe desde un principio en su diseño y posteriormente en su ejecución.

Ahora bien, y teniendo en cuenta la necesidad de que dos Estados se unan para este fin, es fundamental tener presente al menos algunos puntos básicos de la manera en la que se gestionan las áreas protegidas o de importancia estratégica en cada uno de estos países.

En Colombia, desde el Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se adoptó el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, se reconoce el ambiente como patrimonio común, y se responsabiliza tanto al Estado como a los particulares de su preservación y adecuado manejo (art. 1.º); igualmente, en el artículo 47 del Título III “Del régimen de Reservas de Recursos Naturales Renovables”, se establece que se podría declarar reservada una porción determinada o la totalidad de los recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario, con el fin de adelantar programas para su restauración, conservación o preservación y la del ambiente. Asimismo, el artículo 308, “De las áreas de manejo especial”, consagra que es área de manejo especial la que se delimita para su administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables, y que su creación debe tener objetos determinados y fundarse en estudios ecológicos y económico-sociales.

Los artículos 79²³⁶ y 80²³⁷ de la Constitución Política de Colombia buscan también garantizar la protección del medio ambiente y la conservación de los

236 En relación con la garantía del goce a un ambiente sano, en su artículo 79 la Constitución de 1991 indica: “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

237 En ese sentido, en el artículo 80 se hace especial referencia a que: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

ecosistemas que ostentan características especiales. En el mismo sentido, la Ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”, establece en su primer artículo que: “La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible”, y responsabiliza de la realización de acciones para la protección y recuperación ambiental del país al Estado, las comunidades, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, en cuanto este es un tema que debe ser coordinado y trabajado conjuntamente.

Especial referencia merece el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, aprobado en Colombia mediante la Ley 165 de 1994²³⁸, el cual tiene entre otros objetivos la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos. Asimismo, solicita a las partes que adopten compromisos como la elaboración de estrategias, planes y programas que promuevan la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, así como el establecimiento de un sistema de áreas protegidas.

Ahora bien, con la expedición del Decreto 2372 del 1.º de julio de 2010, el cual fue compilado por el Decreto Único Reglamentario de Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible n.º 1076 de 2015, se reglamentaron diversos elementos para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, y adicionalmente, mediante el Documento CONPES 3680, oficializado el 21 de julio de 2010 por el Consejo Nacional de Política para el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, se establecieron las pautas y orientaciones para avanzar en la consolidación del SINAP. En

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

238 El Convenio de Diversidad Biológica fue aprobado por Nicaragua en 1995 mediante el Decreto A. N. n.º 1079 del 27 de octubre.

ese contexto, además de administrar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Nacionales Naturales de Colombia, es la entidad encargada de coordinar el SINAP, con el fin de alcanzar los diversos objetivos previstos en el Decreto 2372 de 2010 (compilado por el Dcto. 1076 del 2010), conforme a lo establecido por el Decreto 3572 de 2011 por medio del cual se creó la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.

Las reservas de biosfera en Colombia fueron consideradas en el artículo 28 del Decreto 2371 de 2010 como distinciones internacionales y estrategias complementarias para la conservación de la diversidad biológica, al igual que los sitios Ramsar, las AICAS y como patrimonios de la humanidad.

Por su parte, la Constitución Política de Nicaragua de 1987 incorporó el tema ambiental mediante los artículos 60²³⁹ y 102²⁴⁰, generando obligaciones en relación con la protección por el Estado del medio ambiente y como un deber a cumplir por todos los ciudadanos. Asimismo, la Ley 217 de 1996, conocida como la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, tiene como objeto general establecer las normas para la conservación, protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente y los recursos naturales que lo integran, asegurando su uso racional y sostenible, de acuerdo con lo señalado en la Constitución Política (art. 1.º), y entre los particulares contenidos en el artículo 3.º está la necesidad de fortalecer el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, para garantizar la biodiversidad y demás recursos.

Mediante su Sección III, “De las áreas protegidas”, esta misma ley creó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, dejando en manos del Ministerio de Ambiente y los Recursos Naturales su administración, normación, autorización

239 El artículo 60 de la Constitución Política de Nicaragua establece que: “Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable. Es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales”.

240 Por su parte, el artículo 102 indica que: “Los recursos naturales son patrimonio nacional. La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; éste podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera”.

de actividades, supervisión, monitoreo y regulación (art. 22). Por su parte, el artículo 20 se refiere a las categorías de áreas protegidas reconocidas, entre las que se encuentran las reservas de biosfera.

El Decreto 01-2007 es reconocido como el “Reglamento de Áreas Protegidas de Nicaragua”, y tiene por objeto establecer las disposiciones necesarias relativas a las áreas protegidas del Título II Capítulo II Sección III de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, anteriormente mencionada. Es importante recalcar que como en Nicaragua las reservas de biosfera son consideradas categorías de áreas protegidas, este Decreto reglamenta en su artículo 8.º lo correspondiente a las secretarías de estos ecosistemas, así como sus funciones específicas²⁴¹, y en el artículo 21 se indica exclusivamente qué son las reservas de biosfera, cuáles sus objetivos de manejo, los criterios para su designación y zonificación, las funciones que deben cumplir y las directrices para su administración.

241 De acuerdo con el artículo 8.º del Decreto 01 de 2007, le corresponde a las secretarías de reservas de biosfera: “1. Dirigir, organizar y administrar las Reservas de la Biosfera de conformidad a las políticas, normas y demás regulaciones que se aprueben, 2. Proponer y participar en la elaboración de políticas, normas y regulaciones a aplicarse en la Reserva, 3. Elaborar los términos de referencia para la formulación de planes de manejo de la Reserva de la Biosfera y las áreas protegidas que la integran en coordinación con las Delegaciones Territoriales respectivas, 4. Dar seguimiento al proceso de formulación, aprobación e implementación de planes de manejo de la Reserva de Biosfera y sus áreas protegidas, 5. Promover y proponer actividades de investigación, turismo y producción sostenible en la Reserva de Biosfera y las áreas protegidas que la integran, 6. Dar seguimiento a las actividades de estudios e investigación científica en las Reservas de Biosfera y las áreas protegidas que la integran, en coordinación con las Delegaciones Territoriales correspondientes, 7. Participar en los procesos de autorizaciones de planes de manejo forestal en las Reservas de la Biosfera, en los sitios permitidos de acuerdo a la legislación vigente, 8. Asistir técnicamente a las Delegaciones Territoriales del MARENA en los procesos de formulación y seguimiento a planes operativos anuales de las Reservas de la Biosfera y las áreas protegidas que la integran, en coordinación con la Dirección General de Áreas Protegidas, 9. Asistir a las Delegaciones Territoriales del MARENA en los procesos administrativos que inicien por la comisión de una falta o delito en la Reserva de la Biosfera, 10. Sistematizar la información generada en las Reservas de Biosfera para alimentar el banco de información del SINAP”.

Lo anterior, contribuye a identificar y desarrollar algunos puntos específicos para la implementación de una herramienta de manejo conjunto para la Reserva de Biosfera Seaflower entre estos dos países.

A. Continuidad y fortalecimiento de las estrategias de conservación

En primer lugar, y teniendo en cuenta que hay dos nuevas demandas de Nicaragua en la Corte Internacional de Justicia, es importante estar dispuestos a negociar un tratado lo antes posible, que favorezca y garantice un trabajo binacional en torno a un ecosistema de importancia estratégica para estos dos Estados y para la Región Caribe en general. Haber comparecido ante la Corte implicaba que la decisión que se tomara era la que de manera ineludible ambos Estados deberían respetar; sin embargo, la posición política de Colombia ha llevado lamentablemente a generar las consecuencias que a nivel ambiental, social y económico está padeciendo este departamento, así como los ecosistemas y recursos naturales que incluye la reserva de biosfera.

Ahora bien, y teniendo esto como premisa, lo que Colombia debe priorizar en este caso es la importancia de dar continuidad a las estrategias de conservación que ha venido implementando durante todos estos años en este ecosistema estratégico, que se inició cuando fue declarado por la UNESCO como Reserva de la Biosfera y posteriormente adquirió la categoría de Área Marina Protegida, esto con la finalidad de garantizar una protección y conservación mucho más eficaz.

En este caso específico es importante referirse a la aplicación del Principio de No Regresión, el cual tiene como fundamento evitar los retrocesos en el nivel de protección ambiental alcanzado para un espacio definido (AMAYA ARIAS, 2016: 486). Así las cosas, toda el área de la Reserva de Biosfera Seaflower fue diseñada y estudiada para ser protegida y a su vez garantizar la implementación de actividades que fueran coherentes con el desarrollo sostenible que se necesitaba en ese lugar estratégico. Teniendo en cuenta lo anterior, así como lo analizado respecto de la importancia de este ecosistema a nivel mundial, es fundamental que se garantice en ese entorno ya sea la misma o una mayor protección de índole ambiental, que permita continuar conservando los recursos naturales que

allí se encuentran, pensando en la calidad de vida de las poblaciones presentes y las generaciones futuras²⁴².

Es sustancial tener en cuenta lo que se acaba de señalar, pues a la fecha Nicaragua ha sido bastante inconsistente en su posición, sin que quede del todo clara su intención de proteger este ecosistema, o por el contrario desarrollar actividades que impactarían negativamente en el estado de los ecosistemas y recursos naturales presentes en esta reserva. En este caso es necesario aplicar este principio, en el que se pretende, después de todas las consecuencias que ha sufrido Colombia con la pérdida de esa área marina, al menos garantizar el mismo nivel de protección ambiental y evitar los conflictos que se han presentado debido a las problemáticas que se están identificando en el área que pareciera continuar en disputa.

B. Cumplimiento de los compromisos e instrumentos internacionales

Por otro lado, es importante tener en cuenta los diferentes acuerdos internacionales que tanto Colombia como Nicaragua se han comprometido a cumplir; en líneas anteriores se mencionó al Convenio del Gran Caribe, y a pesar de haber evocado en los capítulos anteriores el Convenio de Biodiversidad, es necesario indicar que entre las metas de Aichi, relacionadas con este Convenio²⁴³, para el año

242 A pesar de no haber mencionado el Principio de no Regresión en la parte inicial de este trabajo, es necesario señalar que consiste en la limitación a los poderes públicos de disminuir o afectar de manera significativa el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado (AMAYA ARIAS, 2016). Es un principio que cada vez se torna más relevante, y que para este caso específico su planteamiento es indispensable, toda vez que de llegarse a considerar la posibilidad de no continuar con la protección de la totalidad de este ecosistema bajo la figura de Reserva de la Biosfera Seaflower, se estaría afectando en este caso concreto el desarrollo sostenible, la conservación de los recursos naturales y la calidad de vida de quienes dependen de los servicios ambientales que provee la biodiversidad presente en este lugar.

243 En 2010 las partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) adoptaron el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, un marco de acción decenal para que todos los

2020 la población entera deberá reconocer los valores de la biodiversidad, así como los pasos que se deben seguir para aprovecharla de manera sostenible. Igualmente, para ese mismo año los valores de la biodiversidad y sus aportes al bienestar deben haber sido incorporados en los sistemas de reportes de cuentas de las naciones y en los planes de desarrollo y reducción de la pobreza.

Si se tiene en cuenta lo anterior, un plan conjunto que permita la conservación de este lugar, y garantice una serie de beneficios que normalmente aportan los ecosistemas al encontrarse en un adecuado grado de bienestar, favorecería el cumplimiento de las metas y a su vez la continuidad del apropiado desempeño de los objetivos, así como las características por las que fue declarado estratégico y único a nivel mundial.

Ahora bien, teniendo claro que la zona que pasó a ser de Nicaragua es área marina, y que la interconexión ecosistémica existente entre esta y el espacio que aún continúa en jurisdicción colombiana es tan estrecha, resulta lógico pensar que las acciones que se ejecuten en uno de estos espacios afectarían inmediatamente al otro, bajo el entendido de que la naturaleza no entiende de límites políticos. Lo anterior implica que una adecuada estrategia de manejo de estas aguas y sus recursos naturales repercutiría inmediatamente en la salud y la calidad del resto del ecosistema marino considerado como una de las reservas de biósfera marina más grande del mundo.

países e interesados salvaguarden la diversidad biológica y los beneficios que proporciona a las personas. Como parte del Plan Estratégico se adoptaron veinte ambiciosas pero realistas metas, conocidas como las Metas de Aichi para la Diversidad Biológica, las cuales están respaldadas por los siguientes cinco objetivos estratégicos: a) abordar las causas subyacentes a la pérdida de diversidad biológica mediante la incorporación de la diversidad biológica en todos los ámbitos gubernamentales y de la sociedad; b) reducir las presiones directas sobre la diversidad biológica y promover la utilización sostenible; c) mejorar la situación de la diversidad biológica salvaguardando los ecosistemas, las especies y la diversidad genética; d) aumentar los beneficios de la diversidad biológica y los servicios de los ecosistemas para todos, y e) mejorar la aplicación a través de la planificación participativa, la gestión de los conocimientos y la creación de capacidad (CDB, s.f)

Los ecosistemas marinos han sido reconocidos durante los últimos años especialmente por los innumerables servicios ecosistémicos que prestan a la humanidad, por lo que la gestión prudente de este recurso es una característica clave del futuro sostenible. En ese sentido está planteado un ODS dedicado exclusivamente a la conservación y utilización en forma sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos para alcanzar el desarrollo sostenible²⁴⁴. Sin embargo, actualmente existe un continuo deterioro debido a la contaminación costera y a la acidificación de los océanos que está generando a su vez un efecto adverso en los ecosistemas y la biodiversidad²⁴⁵.

Aunado a lo anterior, durante los últimos años la FAO ha hecho un especial llamado pidiendo medidas urgentes para hacer frente al cambio climático y otras amenazas a la pesca sostenible y a las poblaciones de peces, recordando igualmente que la pesca y la acuicultura son la fuente de 17% de la proteína animal que se consume en el mundo, y de hasta un 50% en algunos pequeños Estados

244 El ODS 14 se refiere a la importancia de conservar y utilizar los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible. Este objetivo señala que la gestión prudente de este recurso esencial es una característica clave del futuro sostenible. Sin embargo, actualmente se presenta un continuo deterioro de las aguas costeras, debido a la contaminación y la acidificación de los océanos, que está teniendo un efecto adverso sobre el funcionamiento de los ecosistemas y la biodiversidad, y que también está afectando negativamente la pesca de pequeña escala. Asimismo, expone la importancia de las áreas marinas protegidas, y menciona la necesidad de que estas sean administradas de manera efectiva, que cuenten con recursos suficientes y regulaciones que ayuden a reducir la sobrepesca, la contaminación marina y la acidificación de los océanos (ONU, 2015).

245 Al respecto estudios como el de ROJAS HIGUERA y PABÓN CAICEDO señalan dicha problemática aludiendo a la manera en que, de acuerdo con el IPCC, el cambio global actual se acentuará en los próximos años, afectando todos los ecosistemas del planeta, e impactará sensiblemente los sistemas socioeconómicos de todos los países. Igualmente, los autores señalan que el ambiente marino, uno de los grandes componentes del ecosistema planetario en el que ocurren procesos físicos, químicos, biológicos y ecológicos, depende del desarrollo de la sociedad mundial. Asimismo, explican la incidencia del cambio global en los océanos y costas que modifica la biodiversidad marina y la estructura ecológica, así como los beneficios y servicios de los ecosistemas marinos. Este fenómeno climático se ha evidenciado en los océanos por el aumento de las temperaturas en el agua, la acidificación y el aumento del nivel del mar (ROJAS HIGUERA y PABÓN CAICEDO, 2017).

insulares en desarrollo y países asiáticos, que este sector es uno de los más importantes para la seguridad alimentaria mundial, y gran generador de empleo en todos los países (FAO, 2018: 2).

Lo anterior se convierte en una razón más para buscar la estrategia más apropiada a fin de manejar conjuntamente este ecosistema de características tan únicas y a la vez tan importantes que exige un diseño que perdure en el tiempo, garantizando la adecuada protección de los recursos naturales e igualmente favoreciendo la seguridad alimentaria de las comunidades que habitan la región.

C. Institucionalidad y organización de la Reserva de Biosfera Transfronteriza Seaflower

De acuerdo con las experiencias analizadas en la segunda parte de este trabajo, a pesar de no ser el motivo principal para garantizar el éxito de una estrategia de manejo conjunto, la firma de un instrumento jurídicamente vinculante es una herramienta importante para este fin, toda vez que demanda un compromiso serio de los Estados y garantiza el íntegro cumplimiento de las diferentes líneas de trabajo que se proponen desempeñar articuladamente.

Las experiencias descritas permiten comprender que ante todo lo más importante para garantizar la efectividad del instrumento de implementación conjunta es el interés y la voluntad política de ambos Estados con el fin de que realmente puedan verse resultados contundentes. Asimismo, se identificó que su suscripción ha garantizado la efectiva destinación de recursos para la ejecución de las actividades, la implementación de las políticas y proyectos planteados a corto, mediano y largo plazo, su seguimiento y evaluación la conformación de equipos multidisciplinarios que guíen y recomienden las mejores estrategias en cada caso específico, entre otros aspectos.

Por otra parte, la institucionalidad elegida para garantizar la apropiada implementación de ese instrumento y de cada uno de los programas establecidos es fundamental para la consecución de los logros planteados. La mayoría de los instrumentos estudiados señalan la necesidad de contar con órganos máximos que lideren la implementación de las acciones, así como la conformación de co-

mités consultivos de índole binacional y nacional, y en algunas ocasiones hasta la creación de organizaciones intergubernamentales dedicadas única y exclusivamente al tema.

Para el caso entre Colombia y Nicaragua, se considera que no es necesario crear una organización dedicada únicamente a cumplir con dicha labor, entre otros aspectos porque ello implicaría una serie de gastos que seguramente ninguno de los dos Estados estaría dispuesto a asumir, pues las prioridades de Colombia incluyen la agenda del postconflicto y el recorte en varias de las carteras ministeriales, entre ellas la de ambiente²⁴⁶. Por su parte, Nicaragua está pasando por una situación política que sin duda merece una atención especial²⁴⁷, e instaurar una organización que maneje una estrategia conjunta con Colombia seguramente no es ahora una de sus prioridades.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario establecer un órgano máximo conformado por funcionarios idóneos de diferentes entidades, entre las que es lógico mencionar los ministerios de ambiente y relaciones exteriores, los sistemas de áreas protegidas, los institutos de investigación, la academia, los representantes de las comunidades, en el caso específico de Colombia la autoridad ambiental CORALINA, y miembros del Gobierno Departamental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sin duda es necesario el acompañamiento y asesoramiento de un equipo interdisciplinario que estudie y analice cada una

246 El ministro de la cartera ambiental colombiana ha manifestado en diferentes oportunidades la preocupación por el significativo recorte en la vigencia 2019. Los recursos para el cumplimiento de las metas ambientales tendrán un recorte del 20% del presupuesto que siempre había sido considerado escaso para la gestión que se debe realizar en el país en este sentido (Senado de la República de Colombia, 2018).

247 La situación política que enfrenta Nicaragua es un aspecto relevante a tener en cuenta, toda vez que el escenario interno de ese país no favorece la priorización de la necesidad de establecer una estrategia de manejo conjunto de esta reserva de biosfera. Como lo expone la revista *Dinero*: “La situación política de Nicaragua ya afecta su economía: la crisis social y política que enfrenta Nicaragua ya ha comenzado a pasarle factura a la economía, no solo del propio país sino de la región, y las expectativas de lo que pueda suceder si no se logra un acuerdo generan inquietud” (*Dinero*, 2018).

de las líneas de trabajo y haga propuestas que favorezcan la consecución de cada uno de los objetivos por los que se creó esta reserva de biosfera y la importancia que reviste la protección y conservación de los ecosistemas marinos.

Es importante destacar que hoy en día el Consejo Directivo CORALINA incluye al gobernador del departamento o su delegado (quien lo presidirá), el alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina o su delegado, un representante del presidente de la República, el ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, el director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “Jose Benito Vives de Andreis (INVEMAR), el secretario de Agricultura y Pesca del departamento, el secretario de Planeación Departamental, un representante de los gremios económicos organizados en el departamento, un representante de los gremios de la producción artesanal, agropecuaria y pesquera, el director general marítimo del Ministerio de Defensa, un representante de las Organizaciones No Gubernamentales Ambientales elegido por sus miembros, dos representantes de la comunidad nativa de San Andrés y un representante de la comunidad nativa de Providencia (CORALINA, 2016). La anterior es una estructura que integra un grupo de personas representativo del orden nacional y departamental, al que quizá sería necesario agregar, al tratarse del manejo conjunto de esta reserva con Nicaragua, algunos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Parques Nacionales Naturales.

Por ejemplo, en Nicaragua el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, a través de la Dirección General de Áreas Protegidas, es el encargado del control y seguimiento de la Reserva de Biosfera de Bosawas, declarada y definida mediante la Ley 407 de 2001, y para la cual se estableció la Comisión Nacional Bosawas que constituye un órgano de consulta obligatoria para el manejo de este ecosistema, y se conforma de la siguiente manera: el ministro de Ambiente y de los Recursos Naturales, el ministro Agropecuario y Forestal, el director de la Oficina de Titulación Rural, el director del Instituto Nacional Forestal, el presidente del Consejo Regional Autónomo del Atlántico Norte, los alcaldes de Wiwilli de Jinotega, de Wiwilli de Nueva Segovia, de Cua-Bocay, de Waslala, de Siuna, de Bonanza, de Waspan, y un representante de cada uno de los bloques de comunidades. Asimismo esta reserva cuenta con una secretaría técnica, co-

mo dependencia desconcentrada del Ministerio de Ambiente y de los Recursos Naturales y a cargo de un director nombrado por el mismo ministerio, que tiene como responsabilidad su administración²⁴⁸.

Ambas formas de gestionar las reservas en cada uno de los respectivos países, así como la conformación de lo que serían los máximos órganos administrativos, coinciden en la importancia de la participación de las diferentes entidades gubernamentales que tienen funciones ambientales, los gobernantes de las entidades territoriales que los conforman, en el caso de Seaflower el gobernador del departamento y el alcalde del municipio de Providencia, y por la Reserva Bosawas los alcaldes de los diferentes municipios que integran este ecosistema.

248 Entre las funciones de la secretaría técnica se pueden mencionar: a) Dirigir, organizar y administrar la reserva de conformidad con las políticas, normas y demás regulaciones que se aprueben; b) Proponer y participar en la elaboración de políticas, normas y regulaciones a aplicar en la reserva; c) Elaborar las propuestas y participar en los procesos de análisis y aprobación de los planes de manejo y co-manejo de la reserva; d) Participar en la elaboración de las propuestas de supervisión de las regulaciones ambientales en los programas o proyectos de turismo, desarrollo, investigación o cualquier otra actividad que se realice en la reserva; e) Participar con los órganos centrales del MARENA con el otorgamiento de permisos y contratos de administración a personas naturales o jurídicas que realicen actividades de carácter educativo, científico, recreativo, turístico o de prestación de servicios u otra actividad compatible con los fines y objetivos de la reserva, en cada una de las áreas protegidas que la integran y sus respectivas zonas de amortiguamiento; f) Proponer la ejecución del monitoreo y evaluación, así como coadyuvar en la fiscalización para la correcta ejecución de los permisos o contratos, e informar a las autoridades competentes en caso de comprobarse el incumplimiento de los términos del contrato en relación con las medidas de protección al ambiente y los recursos naturales; g) Asegurar y dar seguimiento a los acuerdos y/o compromisos que resuelva la comisión y asegurar su funcionamiento; h) Proponer y gestionar las acciones necesarias para que las instituciones del Estado, organismos no gubernamentales, proyectos y donantes, actúen en forma coordinada y sobre la base de los planes de manejo y normas técnicas que se dicten para el área de la reserva; i) Llevar control y coordinación de la ejecución y finalización de proyectos, programas y demás actividades que se realizan en la Reserva de la Biosfera Bosawas, presentando un informe anual a la Comisión Nacional de Bosawas de los resultados obtenidos. La secretaría técnica podrá proponer medidas correctivas o necesarias cuando se compruebe incumplimiento de los términos establecidos en los planes de desarrollo de la reserva o en las medidas de protección del medio ambiente y los recursos naturales.

En ambos casos se incluyen representantes de las comunidades, reafirmando la importancia de trabajar articuladamente con ellas.

Como se puede evidenciar de lo expuesto, el tema social y la participación ciudadana es fundamental para el adecuado manejo y desarrollo sostenible de estos entornos, en primer lugar porque son las comunidades las que viven y permanecen en el territorio y deben enfrentar diariamente las problemáticas de carácter ambiental, social y económico, y en segundo lugar porque del adecuado manejo de estos lugares depende la calidad de vida de las generaciones venideras. Si hablamos específicamente del manejo conjunto entre dos países, la buena relación y cooperación entre sus ciudadanos será la clave de una gestión que con el tiempo pueda perdurar, ser eficiente y cumplir con los objetivos por los que se propone y recomienda este trabajo articulado entre Estados.

Asimismo, los países deben gestionar diferentes métodos de capacitación para las comunidades, pues de eso depende en cierto modo la manera en que estas intervengan y fortalezcan los mecanismos de participación, así como la estructuración e implementación de acciones que contribuyan con el manejo, la ordenación y la consolidación de la reserva en el ámbito local, nacional e internacional. Aunado a ello está la importancia de incrementar los procesos de educación ambiental, conduciendo así a la comprensión de la complejidad del funcionamiento del medio ambiente, lo cual implica un conjunto de aspectos biológicos, sociales, culturales y físicos, además de que se contribuiría con el aporte de conocimientos respecto de las alternativas de desarrollo sostenible.

Por ejemplo, la importancia de la participación de las comunidades raizales del Archipiélago de San Andrés, y la formación e interés que han tenido por proteger y conservar los recursos naturales de este ecosistema, se ha hecho notoria en las innumerables iniciativas que la población raizal ha tenido que liderar para que sus opiniones sean tenidas en cuenta durante la elaboración de los planes que el gobierno de nacional ha buscado implementar en ese territorio, pues cada uno de los proyectos construidos exige un proceso de participación ciudadana, y consulta previa para su efectiva puesta en marcha. Igualmente, y como ya se mencionó, un grupo de raizales sanandresanos lideraron la solicitud de opinión consultiva ante la Corte de San José, esto por temor a que Nicaragua

en cualquier momento decidiera efectuar el proyecto del canal interoceánico, que de materializarse podría ocasionar un daño irreversible en la Reserva de Biosfera Seaflower, ecosistema que reúne una serie de características fundamentales para la seguridad alimentaria presente y futura, para la lucha contra el cambio climático, y para la consecución de un desarrollo sostenible tanto en el orden regional como mundial.

Es precisamente en casos como estos, y también en el de las actividades que impliquen un menor impacto, que es necesario desde un principio establecer la importancia y necesidad de considerar la evaluación de impacto ambiental transfronteriza, expuesta en el anterior capítulo, para cada proyecto que se quiera implementar en este ecosistema, o en jurisdicción de cada uno de los países parte, y que pueda afectar la salud de los recursos naturales presentes en el territorio.

Por último, y previendo que se puedan presentar inconvenientes y posibles conflictos durante los procesos y etapas de un manejo articulado y conjunto de un ecosistema compartido por dos Estados, pues su efectivo amparo precisa una total y permanente cooperación y coordinación entre las partes para velar por su conservación y hacer frente a cualquier amenaza, es necesario establecer parámetros para su resolución; aquí es importante mencionar el artículo 33 de la Carta de la Naciones Unidas el cual establece que la negociación, investigación, mediación, conciliación y el arbitraje o arreglo judicial deben ser consideradas como las opciones para dar solución a las discusiones cuya continuación pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

En el caso específico entre Colombia y Nicaragua, que ya pasó por arreglo judicial, y que en razón del “supuesto” no acatamiento de Colombia de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, hay actualmente en proceso dos nuevas demandas ante ese mismo tribunal, lo que debería servir de experiencia para que en un proceso de armonía y trabajo coordinado entre estos dos Estados a favor la protección de los recursos naturales que merecen un amparo especial, se comprenda que debe predominar la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, que para el caso en estudio no entiende de fronteras ni de malentendidos entre países vecinos.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

La degradación ambiental, la pérdida de biodiversidad, el deterioro de los ecosistemas y en consecuencia la disminución de los servicios ecosistémicos que proveía la Reserva de Biosfera Seaflower tanto a las comunidades aledañas como a la humanidad en general antes del 19 de noviembre de 2012 son evidentes.

La estrategia política colombiana de no acatar el Fallo solo ha producido efectos negativos en este ecosistema, e incertidumbre y preocupación en la población que habita en las islas, pues su seguridad alimentaria depende principalmente de los recursos naturales que por un lado quedaron en territorio nicaragüense, y que por otro están siendo sobreexplotados amparándose en la ambigua situación que las declaraciones de quienes administran ambos Estados han generado.

No queda duda de la necesidad de desarrollar una pronta estrategia de manejo conjunto de este ecosistema que reúna las diferentes recomendaciones hechas por la UNESCO para la administración de los ecosistemas transfronterizos, en los que debe prevalecer su conservación, el adecuado estado de los recursos naturales, así como la implementación de planes y proyectos que prioricen el desarrollo sostenible de la región.

La multiplicidad de aspectos analizados permite concluir que es prioritario desarrollar una herramienta jurídicamente vinculante que establezca un mecanismo institucional y favorezca el diseño de líneas de acción, y estrategias que determinen el manejo conjunto que ambos Estados deben hacer prevalecer para evitar que las consecuencias de tipo ambiental, social, económico y cultural que ya se están percibiendo en el departamento, lleguen a un punto de no retorno en el que por más esfuerzos que se hagan nunca se podrá restaurar el daño hecho²⁴⁹.

249 Las políticas de este gobierno, que inició su periodo a finales del año 2018, no son muy alentadoras para el Departamento Archipiélago. Así se refleja en la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”, en el que únicamente se menciona el Archipiélago en el artículo 323, en el cual se menciona el Plan Maestro de Erosión Costera. Por su parte, las bases de este plan señalan que este departamento tendrá un plan plurianual de inversiones que ronda los \$3.5 billones,

La institucionalidad ambiental de ambos Estados podría plantear un mecanismo integral que conformarían la gran mayoría de entidades con funciones ambientales principalmente, representantes del orden nacional y territorial, institutos de investigación, la academia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y representantes de la comunidad, entre otros. Asimismo, ambos países comparten la necesidad e importancia de incluir a la comunidad en todas las estrategias, toda vez que su participación es fundamental en el diseño e implementación de las diferentes líneas de trabajo.

De igual modo se destaca la importancia de implicar aliados y cooperantes internacionales que apoyen el proceso que sin duda tendrá que sortear muchas dificultades durante su diseño, implementación y seguimiento, pues es una propuesta que se debe hacer pensando en proporcionar la solución a una problemática socio ambiental producida por un fallo judicial en un diferendo territorial y marítimo entre Colombia y Nicaragua, que dejó la mitad de una de las reservas de biosfera más grandes del mundo dividida en territorio de dos países, afectando la conectividad ecosistémica, la conservación de la biodiversidad, de sus recursos naturales y de la variedad de ecosistemas estratégicos con que cuenta el territorio.

Quienes tomaron la decisión nunca imaginaron los deplorables efectos que se han venido incrementando debido a las malas decisiones políticas adoptadas desde el mismo día que se conoció el fallo, especialmente por el Estado colombiano y aprovechadas por Nicaragua para continuar incrementando el conflicto y sus deseos expansionistas mediante la interposición de dos nuevas demandas ante la misma Corte.

Las consecuencias de estos actos de egoísmo político se afectan silenciosamente cada día los diferentes recursos naturales e ictiológicos presentes en este ecosistema, y que son denunciados por la mayoría de los investigadores preocupados por el futuro del planeta, y por las comunidades que desafortunadamente son las que se enfrentan a los perversos, y en este caso irreversibles, efectos de

distribuidos en diferentes pactos y proyectos entre ellos varios que han sido presentados en el Plan San Andrés del año 2012, y que a la fecha no han sido ejecutados.

decisiones tomadas a espaldas de las comunidades, sin sustento técnico ni científico, desconocido la realidad, y lo peor de todo, sin conocer in situ los territorios.

Los invaluable aportes económicos, sociales y ambientales de los ecosistemas, así como la rentabilidad costo-beneficio resultado de su conservación, permiten concluir que la inversión en la conservación de los ecosistemas marino-costeros, como es el caso de la Reserva Seaflower y su Área Marina Protegida, es un tipo de uso o aprovechamiento del territorio bastante rentable que genera impactos positivos al bienestar a nivel local, regional, nacional y mundial (PRATO y NEWBALL, 2015: 160).



Conclusiones

Primera. El complejo análisis interdisciplinario de las fronteras realizado a lo largo del tiempo demuestra la importancia de este concepto. Por una parte, por su relación con la definición de territorio, elemento decisivo para la conformación del Estado, en cuanto las fronteras cumplen una función de barrera mediante la cual cada Estado separa físicamente el ámbito de ejercicio de su soberanía, por otra, por la importancia de las fronteras como áreas de integración e intercambio, aspectos considerados fundamentales por la necesidad de los países de articularse y cooperar en escenarios de tipo social, económico, cultural y ambiental.

Segunda. La multidimensionalidad del término fronteras ha hecho imprescindible su estudio desde diferentes disciplinas como la psicología, la geopolítica, la sociología o el Derecho, toda vez que el objeto por el que fueron establecidas genera constantemente impactos de índole jurídica, social, cultural y psicológica. Sin embargo, recientemente el estudio de sus aspectos ambientales ha cobrado mayor relevancia, pues desde la ciencia y la ecología estas barreras de tipo conceptual se han convertido en mayormente en un obstáculo para la conservación y el adecuado manejo de los recursos naturales.

Tercera. La dualidad de los procesos y situaciones que ocurren en las fronteras entre dos países vecinos es un tema que merece atención. La conflictividad que se genera entre las poblaciones vecinas, fundamentada en aspectos culturales, sociales y económicos, debe tender a desaparecer y ser remplazada por políticas y estrategias de cooperación. Los procesos de colaboración y articulación de acciones entre las comunidades fronterizas reducen los patrones de desigualdad, contribuyendo de esa manera a que estas regiones pasen de ser espacios de discordia a convertirse en lugares de unión y paz.

Cuarta. Con el tiempo la cooperación transfronteriza ha venido adquiriendo mayor relevancia dada la necesidad de incrementar la actuación conjunta de los

Estados que conlleve la consecución de un mismo objetivo. En temas ambientales han sido evidentes los beneficios de articular la construcción y ejecución de proyectos conjuntos, iniciativas que han favorecido la reducción de las tensiones y la posibilidad de enfrentamientos violentos entre comunidades.

Quinta. Los ecosistemas no conocen fronteras, estas son una invención del hombre y en ese sentido, y como se ha señalado a lo largo de esta tesis, es fundamental garantizar la conectividad ecológica, toda vez que la protección de los recursos naturales depende exclusivamente de la manera en que se gestionen e implementen estrategias que promuevan su eficaz conservación. Cuando un ecosistema es compartido por dos o más países su condición transfronteriza demanda acciones articuladas que aúnen esfuerzos de tipo económico, social y técnico que conduzcan a su efectiva gestión conjunta.

Sexta. La gestión de los ecosistemas transfronterizos debe estar amparada por herramientas y estrategias que se materialicen en su desarrollo sostenible. Las peculiaridades geográficas y la riqueza natural de algunos ecosistemas conlleva la categorización de ciertos regímenes de especial protección como los humedales, las reservas de biosfera, y las áreas protegidas transfronterizas, que en razón de sus características ecosistémicas, y a su vez por cumplir con ciertas particularidades, fueron designados con alguna de esas categorías. En el mismo sentido, y dada la importancia de la protección del recurso hídrico a nivel mundial, los acuíferos transfronterizos han sido catalogados como ecosistemas que merecen un especial tratamiento y protección, más aún si se tiene en cuenta que las actividades que se desarrollen a lo largo de su trayectoria pueden llegar a tener impactos en toda la cuenca.

Séptima. La conservación de ecosistemas transfronterizos se ha convertido en un tema prioritario en la agenda internacional, toda vez que la implementación de estrategias que conduzcan a ese fin contribuyen y facilitan la comunicación, previenen conflictos, mejoran la calidad de vida de las poblaciones locales, promueven beneficios ecológicos, económicos y políticos asociados a esos espacios naturales compartidos. Y todos ellos, a su vez, respaldados por diferentes principios e instrumentos de derecho internacional, resultan ser aspectos clave para

incentivar y propiciar la gestión conjunta de áreas estratégicas compartidas, y contribuir con su conservación.

Octava. Los ejemplos de estrategias de gestión conjunta de ecosistemas transfronterizos contribuyen a su adecuado manejo. Ahora bien, el estudio de estas experiencias permite identificar problemáticas que deben ser rectificadas con el objetivo de cumplir a cabalidad la finalidad para la que se diseñan estas estrategias, que normalmente se corresponde con la garantía de un desarrollo sostenible en la región.

Novena. Un aspecto prioritario para la gestión de un ecosistema transfronterizo por dos o más Estados es tener un amplio conocimiento de sus características ambientales, para lo cual resulta fundamental analizar los servicios ecosistémicos que proveen los recursos naturales presentes en el lugar así, como la valoración económica del entorno, como guía para tomar decisiones que conduzcan a su protección y conservación. De la misma forma, las particularidades sociales, culturales y económicas de los países parte son prioritarias en el diseño de la estrategia, toda vez que el desarrollo sostenible se consigue siempre y cuando se garanticen estándares adecuados de progreso y calidad de vida de las poblaciones.

Décima. El concepto economía verde, promovido por las Naciones Unidas debería ser tenido en cuenta en todas las estrategias de desarrollo sostenible que se decidan implementar a nivel mundial, y más aún si se trata de la gestión de ecosistemas transfronterizos, pues esta economía pretende mejorar el bienestar del ser humano y la equidad social, reduciendo a su vez los riesgos ambientales y la escasez ecológica. Sin duda es esta la ruta ideal que guía a los Estados para que alcancen el progreso, identifiquen, planifiquen y promuevan el estado adecuado de desarrollo en armonía con la naturaleza.

Decimoprimera. La cultura, el conocimiento tradicional y la participación de las comunidades, son tres aspectos esenciales para planificar e implementar efectivamente las diferentes estrategias de gestión en los ecosistemas compartidos por dos o más países. Esa participación se fundamenta en que es el bienestar de la población y su apropiada relación con los recursos naturales lo que conduce a elaborar e implementar estrategias conjuntas en las que en la mayoría de los

casos el conocimiento tradicional y la práctica de actividades transmitidas entre generaciones contribuye a que el desarrollo sostenible planteado para esos lugares sea acorde con las necesidades de quienes habitan en ellos.

Decimosegunda. La protección y conservación de los ecosistemas transfronterizos gestionados por dos o más Estados depende, en primer lugar, del compromiso político que asuman los países involucrados, y en segundo lugar del diseño de la estrategia que se decida implementar, porque en razón de sus particularidades cada caso puede variar. Sin embargo, resulta imprescindible analizar el tipo de instrumento, vinculante o no, que mejor se ajuste al caso específico, así como la institucionalidad elegida para que lidere la gestión conjunta, ya sea un comité intergubernamental coordinador, como el que se diseñó en el caso de la Cuenca del Plata, o una comisión mixta conformada por equipos de trabajo permanente, como la de la Reserva de Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica, entre otras.

Decimotercera. Es imprescindible la cooperación de entidades internacionales para el diseño e implementación de las estrategias conjuntas. La constante guía de estos organismos, así como su apoyo técnico y financiero, son garantía de continuidad para estos programas que conducen principalmente a fortalecer la relación de los países que comparten un mismo ecosistema. Además, en la mayoría de las ocasiones el incondicional apoyo de una entidad internacional experta en gestión ambiental conlleva que se generen mejores y más efectivos resultados.

Decimocuarta. Sin duda los principios del Derecho ambiental internacional son la base para la construcción de estrategias de gestión conjunta entre Estados, de los cuales resulta importante resaltar los siguientes, dada su importancia para una adecuada relación transfronteriza: el principio de soberanía sobre los recursos naturales y la responsabilidad de no causar daño al ambiente de otros Estados; el principio de prevención, como una premisa básica de la conservación y la protección del medio ambiente; el principio de buena vecindad y cooperación internacional; el principio de precaución en caso de no contar con certeza científica respecto de lo peligrosa que puede resultar la realización de una actividad para el medio ambiente; el principio de el que contamina paga, y el de desarrollo sostenible, entre otros.

Decimoquinta. La Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo es un procedimiento que se debe considerar indispensable para la mitigación, eliminación y compensación de los posibles efectos negativos que se puedan derivar de la realización de actividades y proyectos en áreas fronterizas. Es prioritario reducir y controlar en todo sentido la ejecución de actividades que puedan generar algún tipo de impacto negativo directamente en el ecosistema o en su área de influencia, en primer lugar, para evitar ocasionar daños al medio ambiente, y en segundo lugar, para mitigar la posibilidad de que se presenten conflictos entre las partes.

Decimosexta. Es fundamental acordar parámetros de diseño de herramientas de gestión conjunta para resolver los posibles conflictos entre los Estados que comparten áreas naturales estratégicas en ecosistemas transfronterizos. Son varias las razones por las cuales se pueden presentar controversias, y es importante, de acuerdo con lo que indica el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, que aquellas diferencias susceptibles de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales encuentren solución por medios pacíficos, ya sea mediante negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje o arreglo judicial. Lo fundamental en este caso es que la forma que se elija y la decisión a la que se llegue sea acatada y aceptada por las partes, bajo el entendido de la importancia de no dar continuidad a las controversias en este caso de tipo ambiental, pues las mayores afectadas siempre terminan siendo las comunidades que habitan los lugares fronterizos.

Decimoséptima. La sentencia adoptada por la Corte Internacional de Justicia en 2012, en el diferendo marítimo y territorial entre Nicaragua y Colombia, conllevó que la Reserva de Biosfera Seaflower, ubicada en territorio colombiano hasta ese año, quedara en jurisdicción de estos dos países después de que el tribunal trazara la frontera marítima, que a su criterio no estaba definida. El resultado de todo ello es que desde entonces este ecosistema estratégico está sumergido en una dinámica de deterioro ambiental, principalmente ocasionada por la situación de incertidumbre generada por el no acatamiento de la decisión por Colombia, y la consecuente reacción de Nicaragua instaurando ante este mismo Tribunal nuevas demandas con mayores pretensiones y a su vez exigiendo

el cumplimiento del Fallo del año 2012. Este escenario de inseguridad resultante de la decisión judicial ha supuesto que la Reserva de Biosfera Seaflower enfrente una serie de consecuencias de índole social, económica y ambiental que, con el paso del tiempo, de no establecerse un trabajo conjunto entre ambos países, serán casi imposibles de remediar.

Decimoctava. La designación de Reserva de Biosfera Seaflower, realizada por la UNESCO en el año 2000, y que incluye la totalidad del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dadas las particularidades sociales, económicas y ambientales que ostenta, así como la importancia de conciliar la conservación de la biodiversidad con su uso sostenible, el desarrollo económico, la investigación y la educación en ese territorio, ha sido considerada desde entonces un desafío para la gestión ambiental del país. A lo largo de los años se han diseñado e implementado diferentes planes de manejo ambiental, establecido diversas áreas de protección especial, como el Área Marina Protegida Seaflower, que corresponde igualmente a la totalidad del Archipiélago, y se ha intentado instaurar un modelo de desarrollo sostenible que lamentablemente no se ha materializado íntegramente. Sin embargo, todo lo anterior ha permitido que, a pesar de no ser los ideales, este ecosistema estratégico tenga unos aceptables estándares de conservación de los recursos naturales. Igualmente, se debe señalar que a nivel departamental se han desarrollado estrategias ambientales, sociales y económicas que contribuyeron hasta el año 2012 a que el lugar fuera considerado un sitio de apoyo para la ciencia al servicio de la sostenibilidad, destinado a conciliar la conservación de la biodiversidad y la actividad humana mediante el uso sostenible de los recursos naturales.

Decimonovena. Las sentencias de la Corte Internacional de Justicia se deben aceptar y acatar. Sin embargo, y a pesar de que Colombia siempre se ha mostrado respetuosa del Derecho internacional, el gobierno colombiano decidió no hacerlo en aquel momento pese a las consecuencias que dicha situación podría generar. Por un lado, ahora Colombia se enfrenta y se defiende de dos nuevas demandas ante el mismo Tribunal, sin saber qué consecuencias se puedan derivar de las decisiones, y por otro, observa silenciosamente el daño ambiental que se está ocasionando en este ecosistema estratégico para la Región Caribe, y el

mundo en general. La incertidumbre generada por dicha situación conlleva, entre otros impactos, la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos, la pérdida de identidad cultural de quienes habitan las islas, la ausencia de oportunidades laborales basadas en la pesca así como la cadena económica que se deriva de dicha actividad, la dificultad de realizar investigaciones científicas en esa área marina y la pérdida de la conectividad ecosistémica del Archipiélago. La única solución a esta situación es diseñar una herramienta de gestión conjunta entre Colombia y Nicaragua, que permita que este ecosistema, ahora transfronterizo, sea protegido y preservado por ambos Estados.

Vigésima. La estrategia de gestión conjunta de este espacio, ahora Reserva de Biosfera Transfronteriza, en caso de que Nicaragua acepte continuar con su designación de ecosistema transfronterizo, se debe diseñar entre ambos países teniendo en cuenta tres grandes necesidades: a) la importancia de tener como eje rector las Recomendaciones de Pamplona 2000 para el establecimiento de las RBT, es decir, los componentes principales para asegurar que se conserven las características que hacen de este ecosistema una reserva de biosfera, las medidas recomendadas para su funcionamiento y los aspectos básicos para el diseño de un mecanismo institucional; b) la necesidad de que se cumplan los tres objetivos para estos ecosistemas, es decir, políticas articuladas de conservación, estrategias conjuntas de investigación y educación, y diseño de un modelo de ordenación del territorio que garantice el desarrollo sostenible del lugar, y c) una serie de aspectos específicos que se aplican para este caso particular, entre ellos, evitar un retroceso en el nivel de protección y conservación que Colombia ha buscado garantizar (principio de no regresión), continuar con el cumplimiento de los compromisos e instrumentos internacionales (Convenio del Gran Caribe, de Biodiversidad, metas Aichi y los ODS), y poner en marcha la estructura administrativa conjunta que se encargará de hacer cumplir este mecanismo en el que se debe tener en cuenta la importancia de una institucionalidad ambiental y fronteriza robusta, un órgano máximo que tome decisiones, así como la imprescindible y siempre necesaria participación de la comunidad.

Vigésimoprimer. Los conflictos políticos entre, o dentro de los Estados no deberían ser jamás la razón de la degradación ambiental. La protección de los

recursos naturales debe estar por encima de cualquier problema o desacuerdo social. Como se ha venido mencionando a lo largo de esta tesis, la naturaleza no conoce fronteras políticas, y la conectividad de los ecosistemas y el relacionamiento de las especies no distingue diferencias sociales, políticas ni culturales. Entonces, este es el momento de pensar en la protección y conservación del medio ambiente y los ecosistemas de manera global, y con la firme convicción de que para tener un mundo justo y en paz es preciso empezar por garantizar la justicia ambiental.

Bibliografía

- ABELLO GALVIS, R. (2013). Diferendo territorial y marítimo entre Nicaragua y Colombia. En *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el fallo de La Haya: análisis del caso Nicaragua vs. Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- ABELLO-GALVIS, R., ARÉVALO-RAMÍREZ, W. y MATEUS-RUGELES, A. (2018). *Traducción de la orden de la Corte Internacional de Justicia, proferida el 15 de noviembre de 2017, relativa a las contrademandas de Colombia en el caso Presuntas violaciones de derechos soberanos y espacios marítimos en el mar Caribe (Nicaragua c. Colombia)*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- AGUILAR ROJAS, G. (2002). La Evaluación de Impacto Ambiental en Centroamérica. Estado de la Cuestión. *Revista EIA La Serie*, pp. 8-20.
- AGUILAR ROJAS, G. e IZA, A. (2009). *Gobernanza de Aguas Compartidas. Aspectos jurídicos e institucionales*. Gland: UICN.
- AGUILAR, G., ALEJANDRO, I. y CEDEÑO, M. (2006). *Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo en Centroamérica*. San José: UICN.
- ALADI. (2001). *Informe preliminar sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros*. Disponible en: <https://nam10.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fwww2.aladi.org%2Fnsfaladi%2Festudios.nsf%2Fvwmateriasestudiosweb%2F7091163FFCDBA90703256E63006482AD&data=02%7C01%7C%7C9f74311c7ae64b7bdb2908d73329a57c%7C84df9e7fe9f640afb435aaaaaa>

aaaaa%7C1%7C0%7C637034126275811883&data=SM7NaiLk6
77FA4FqnSnjXM5jV58Wjt8ZkThoHIgR%2BE%3D&reserved=0

ALBIOL, G. (1983). Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980. *Revista de Instituciones Europeas*, pp. 455-473.

AMAYA ARIAS, A. (2016). *El principio de no regresión en el derecho ambiental*. Madrid: Iustel.

AMAYA NAVAS, O. (2016). *La Constitución Ecológica de Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

ANDERSON, M. (1996). *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*. Cambridge: Polity Press.

ANDINO, M. M. (2018) “Gestión de cuencas transfronterizas: Cuenca del Plata”, en GUEVARA GIL, J. A.; PINTO ORTIZ, Y.; SEGURA URRUNAGA, F. (coord.), *El derecho y la gestión de aguas transfronterizas*, Quintas Jornadas de Derecho de Aguas, Lima; PUCP, pp. 205-216.

ANIOL, E. (2012). De la economía de las 5 i's a la economía verde. *En Economía Verde*. Barcelona: Icaria.

ARMENTERAS, D., GONZÁLEZ, T., VERGARA, L., LUQUE, F., RODRÍGUEZ, N. y BONILLA, M. (2016). Revisión del concepto de ecosistema como “unidad de la naturaleza” 80 años después de su formulación. *Ecosistemas. Revista Científica de Ecología y Medio Ambiente*. 25 (1), enero-abril, pp. 83-89.

ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA (2012). *Cronología del conflicto limítrofe entre la República de Nicaragua y la República de Colombia*. Managua: Dirección de Relaciones Internacionales Parlamentarias.

- BACIGALUPO, R. K. (1978). Proceso de la Integración de la Cuenca del Plata, *Revista de Política Internacional*. Madrid, pp. 93-106.
- BERNEX, N., COLOM DE MORÁN, E., GARCÍA PACHÓN, M., PINTO, M., LÓPEZ, A., SÁNCHEZ, J. y HANTKE, M. (2015). El Derecho Internacional de Aguas en América Latina. Manual de Capacitación, GWP.
- BORRINI-FEYERABEND, G., DUDLEY, N., JAEGER, T., LASSEN, B., PATHAK, N., PHILLIPS A. y Sandwith, T. (2014). *Gobernanza de Áreas Protegidas. De la comprensión a la acción*. Suiza: UICN.
- BRENNER, N. (2004). *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University.
- BRICEÑO MONZILLO, J. (1982). *Nuestras fronteras con Colombia*. Mérida: Asociación de Profesores de la Universidad de los Andes.
- CABALLERO, P., HERRERA, G., BERRIOZABAL, C. y PULIDO, M. (2016). Conservación basada en comunidad: importancia y perspectivas para Latinoamérica. En U. A. Hidalgo, *Estudios Sociales*, pp. 337-353.
- CANCELLERÍA (7 de febrero de 2018). Corte Interamericana de Derechos Humanos respalda posición de Colombia para la protección de derechos humanos y medio ambiente en el Gran Caribe, disponible en [<http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/corte-interamericana-derechos-humanos-respalda-posicion-colombia-proteccion-derechos>].
- CANO, G. (1978). Introducción al derecho ambiental argentino. Revista *la Ley*, 1972; Derecho, Política y Administración Ambientales. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- CARO-CARO, C. y TORRES-MORA, M. (2015). *Servicios ecosistémicos como soporte para la gestión de sistemas socioecológicos: aplicación en agroecosistemas*, disponible en [<http://www.scielo.org.co/pdf/rori/v19n2/v19n2a11.pdf>].

- CELATA, F., COLETTI, R. y SANNA, S. (2012). *La reterritorialización de la región del Trifinio: las mancomunidades locales y la difusión del modelo europeo de cooperación transfronteriza en América Latina*. Bogotá, disponible en [<http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/11-V-Sanna.pdf>].
- CELATA, F., COLETTI, R. y SANNA, V. (2013). La cooperación transfronteriza en la región del Trifinio y la difusión de modelos europeos de gobernanza de las fronteras en América Latina. *Revista de Estudios Transfronterizos. Sí Somos Americanos*, vol. 13, n. 2, pp. 165-189.
- CEPAL (2016). *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CERATI, T. M. y QUEIROZ, A. (2014). Participación social en la gestión ambiental: estudio de caso en una unidad de conservación urbana en el municipio de São Paulo, Brasil. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 31, n. 1, pp. 87-113.
- CHRISTENSEN, N., BARTUSKA, A., BROWN, J., CARPENTER, S., D'ANTONIO, C., FRANCIS, R., & WOODMANSEE, R. (1996). *The Report of the ecological society of America Committee on the scientific basis for ecosystem Management. Ecological Application*, pp. 665-691.
- CLEMENT, Z. D. (2002). Los recursos naturales compartidos entre Estados y el derecho internacional. En *Anuario Argentino del Derecho Internacional*, pp. 79-105.
- CONCA, K., CARIUS, A. y DABELKO, G. (2005). Contribuyendo a la paz mediante la cooperación ambiental. En M. RENNER, F. HILARY y E. ASSADOURIAN, *La situación del mundo 2005: redefiniendo la seguridad mundial. Informe anual del Worldwatch Institute sobre el progreso hacia una sociedad sostenible*. Barcelona: Centro de Investigación para la Paz, pp. 255-278.
- CORALINA (2002). *Plan de Manejo. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Reserva de la Biosfera*.

- CORALINA (2014). Ficha Técnica Proyecto presentado al Fondo de Compensación Ambiental FCA: “Protección y conservación de los recursos de la biodiversidad y de los ecosistemas estratégicos dentro de la reserva de biosfera Seaflower”, disponible en [<http://www.coralina.gov.co/nuevositio/informes-de-monitoreo-y-evaluacion-del-plan-de-accion/planificacion-institucional-y-ambiental/proyectos-de-inversion/proyectos-2014/biodiversidad-2/3893-ficha-tecnica-proyecto-biodiversidad-2014-doc/file>].
- CORALINA (2016a). Ficha Técnica proyecto presentado al Fondo de Compensación Ambiental FCA. San Andrés, disponible en [http://www.coralina.gov.co/nuevositio/documentos/proyectos/Proyectos-formulados-por-ano/proyectos-2016/producción%20y%20consumo/Ficha%20Técnica%20Proyecto%20Negocios%20Verdes_CORALINA_%20FCA_2016_Sep_%202013_2015.pdf].
- CORALINA (2016b). *Plan institucional de gestión ambiental 2016-2019*. San Andrés, disponible en [<http://www.coralina.gov.co/nuevositio/planificacion-institucional-y-ambiental/plan-de-accion-institucional-2016-2019/3102-plan-de-accion-institucional-2016-2019-coralina-25-05-2019/file>].
- CORALINA-INVEMAR. (2012). *Atlas de la Reserva de Biosfera Seaflower. Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Serie de Publicaciones Especiales de INVEMAR n. 28. Santa Marta, Colombia.
- CRUZ MARTÍNEZ, A. (2014). La labor hermenéutica de la Corte Internacional de Justicia. En U. d. Chile, *Estudios Internacionales*, vol. 46, n. 178, pp. 111-113.
- DÁVILA, F. (2016). *Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo entre España y Portugal*. Barcelona: Atelier.
- DE GROOT, R., WILSON, M. y BOUMANS, R. (2002). A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. En *Ecological Economics*, 41 (3).

- DE LA PEÑA MARTÍNEZ, F. (2013). Apuntes para una antropología de un mundo sin fronteras. En M. O. AGUILERA, *Antropología de las fronteras*, pp. 39-48.
- DELGADO RAMOS, G. (2013). ¿Por qué es importante la ecología política? Revista: *Nueva Sociedad*, n. 244, pp. 47-60.
- DUSSOUY, G. (2006). *Les théories géopolitiques. Traité de relations internationales*. París: L'Harmattan.
- FERREIRA, J. (2016). La Carta Europea de Autonomía Local: Orígenes y Perspectivas. *Dereito, Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol. 25, pp. 13-20.
- FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN (8 de octubre de 2018). Durante siete años desangraron las finanzas de San Andrés, disponible en [<https://www.fiscalia.gov.co/colombia/seccionales/durante-siete-anos-desangraron-las-finanzas-de-san-andres/>].
- FOUCHER, M. (1997). Tipología de las fronteras contemporáneas. En B. PHILIPPE, *Las fronteras del istmo*. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).
- FOUCHER, M. (2005). Tipología de las fronteras contemporáneas. En B. PHILIPPE, *Las Fronteras del Istmo*. México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, Universidad Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), pp. 19-24.
- FUNPADEM; FUNDACIÓN FORD (2000). Cuencas internacionales: conflictos y cooperación en Centroamérica. En *Cuadernos de Trabajo, Las Fronteras Centroamericanas*, pp. 3-15.
- GAONA, M. (1988). *Control y reforma de la Constitución en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Justicia-Superintendencia de Notariado y Registro.

- GARCÍA, M. y ROSABAL, P. (2003). *Conectividad ambiental. Las áreas protegidas en el contexto mediterráneo*. Málaga: Dirección General de la RENP y Servicios Ambientales. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.
- GARCÍA PÉREZ, J. (2005). Conflictos territoriales y luchas fronterizas en América Latina durante los siglos XIX y XX. *Revista de Historia*, Universidad de Extremadura, vol. 18, pp. 215-241.
- GARCÍA, F. y ABAD, J. (2014). Los corredores ecológicos y su importancia ambiental: propuestas de actuación para fomentar la permeabilidad y conectividad aplicadas al entorno del río Cardeña. En *Observatorio Medioambiental*, vol. 17, pp. 253-298.
- GARCÍA, L. (2008). El derecho de visita y captura. *Revista Agenda Internacional*, vol. 5, n. 11.
- GAVIRIA LIÉVANO, E. (2008). *Los archipiélagos de Estado en el derecho del mar (el caso de San Andrés y Providencia)*. Bogotá: Temis.
- GERNAERT, S. (1996). *Ecología sin fronteras. Problemática ambiental*. Buenos Aires: Universidad del Salvador.
- GERNAERT, S. (2005). Desarrollo local transfronterizo: territorios, fronteras e integración centroamericana. En *Alternativas para el Desarrollo. Primera Parte*, El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo, pp. 13-40.
- GERNAERT, S. (2015b). Desarrollo local transfronterizo: territorios, fronteras e integración centroamericana. En *Alternativas para el Desarrollo. Segunda Parte*. El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo, pp. 41-140.
- GOBERNACIÓN DEPARTAMENTAL DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA y Universidad Nacional Sede Caribe (2015). Estudio y manejo de los recursos pesqueros y fortalecimiento y gestión sostenible de las actividades primarias en la Reserva de Biosfera Seaflower. San Andrés.

- GOBERNACIÓN DEPARTAMENTAL DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019. San Andrés.
- GÓMEZ, C. A. (2010). *Aplicación del Principio Uti Possidetis Juris en América*. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. y Sáenz de Santamaría, A. (2008). *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid: Editorial Civitas.
- GONZÁLEZ, D. (2019). *La isla de la unión. Cómo Argentina y Uruguay llegaron a tener una frontera seca en un enclave*, disponible en [<https://fronterasblog.com/2019/05/27/la-isla-de-la-union-como-argentina-y-uruguay-llegaron-a-tener-una-frontera-seca-en-un-enclave/>].
- GONZÁLEZ, E. (1991). Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: Las iniciativas de integración fronteriza. En *Frontera, integración y después. El desarrollo regional integrado: un aspecto específico de la integración nacional*. Montevideo: Aladi, pp. 67-88.
- GRANATO, L., ODDONE, N. y CARBALLO, A. (2009). *Valoración económica del medio ambiente: las propuestas de la Economía Ecológica y la Economía Ambiental*. EUMED.NET Málaga: Universidad de Málaga.
- GUZMÁN MENDOZA, C. y TREJOS ROSERO, L. F. (2017). *Más allá de las fronteras: integridad, vecindad y gobernanza*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- HANSEN, T. (2007). El concepto histórico de la frontera. En M. O. AGUILERA, *Antropología de las fronteras. Alteridad, historia e identidad más allá de la línea*. México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 231-258.
- HERNÁNDEZ RIERA, J. (2011). *El proceso de delimitación marítima en la jurisprudencia internacional*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- HIDALGO, J. L. (2013). *El papel de las fronteras en la geopolítica: el caso de Israel y Palestina en un análisis multiescalar*. Barcelona: Universitat de Barcelona.

- HOLLING, C. (1993). New Science and New Investments for a Sustainable Biosphere. En R. Constanza, C. Folke, M. Hammer, & A. Jansson, *Investing in Natural Capital: Why, What and How*. Solomons Press.
- HURTADO RASSI, J. (2014). *El Fallo de la Haya y sus efectos en la Reserva de Biosfera Seaflower*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- HURTADO RASSI, J. (2015). Importancia de una estrategia bilateral para prevenir el daño ambiental en la Reserva de Biosfera “Seaflower” por los efectos del fallo de la Haya. En *Principios e instrumentos de evitación del daño ambiental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 273-298.
- HURTADO RASSI, J. (2016a). La importancia de implementar el turismo sostenible en las reservas de biosfera colombianas. En M. GARCÍA PACHÓN, *Lecturas de Medio Ambiente*, t. xvi. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 429-454.
- HURTADO RASSI, J. (2016b). La importancia de implementar estrategias de pago por servicios ambientales en las reservas de biosfera: el caso específico de las reservas de biosfera colombianas. En M. GARCÍA PACHÓN, *Instrumentos económicos y financieros para la gestión ambiental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 259-284.
- ITURRIAGA, J. (2006). El ámbito jurídico de la cooperación transfronteriza de las entidades locales españolas. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. N. 12, pp. 1-29.
- ITURRIZA, J. (1986). Integración fronteriza. Un enfoque metodológico. *Revista Integración Latinoamericana*. N. 118. Buenos Aires.
- JANÉ, O. (2017). La formación de la frontera del Pirineo catalano-aragonés desde la época moderna: una mirada política y social. En S. TRUCHUELO y E. REITANO, *Las fronteras en el mundo Atlántico: siglos XVI-XIX*. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, pp. 215-250.

- KEMPF BACIGALUPO, R. (1978). Proceso de Integración de la Cuenca del Plata. *Revista de Política Internacional*. Madrid, pp. 93-106.
- KILL, J. (2015). *Valoración económica de la naturaleza y pago por servicios ambientales: ¿reconocer el valor de la naturaleza o asignarle un precio a la destrucción?* Heinrich México, Centroamérica y el Caribe: Boll Stiftung.
- KISS, A.(1980). «La frontiére-coopération», en la obra colectiva *Lafrontiére*. Colloque de Poitiers, SFPDI, cd. A. Pcdone, París, p. 186.
- LABRECQUE, G. (2004). *Les Frontières maritimes internationales: Géopolitique de la délimitation en mer*. Paris: L'Harmattan.
- LASSERRE, F., & GONON, E. (2008). *Manuel de géopolitique: enjeux de pouvoir sur des territoires*. Paris: Armand Colin.
- LATTIMORE, O. (1968). *Theory in Anthropology: A Sourcebook*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- LAVAU, S. (2004). *Degradación ambiental y conflictos armados: las conexiones*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- LEZCANO, V. M. (2009). *Las fronteras de la Península Ibérica en los siglos XVIII y XIX. Esbozo histórico de algunos conflictos franco-hispano-magrebíes*. Madrid: UNED, disponible en [https://books.google.com.co/books?id=5zpsIzkfP_IC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false].
- LONDOÑO PAREDES, J. (2019). Los 140 años de una guerra entre aliados. *Revista Semana*. Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/chile-bolivia-y-peru-los-140-anos-de-una-guerra-entre-aliados-columna-de-julio-londono-paredes/607175>.
- LÓPEZ MARTÍN, A. (2013). Principios y reglas de solución aplicables a las controversias territoriales a la luz de la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia. *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*. Bogotá: Universidad del Rosario.

- LOZANO SIMONELLI, A. (2003). *La sentencia inejecutable. La demanda de Nicaragua contra Colombia. Colombia y La Corte Internacional de Justicia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- MAASS, M. y COTLER, H. (s.f). El protocolo para el manejo de ecosistemas en cuencas hidrográficas. En H.Cotler. *El manejo Integral de cuencas en México*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- MAB (2000). Sevilla+5. Reunión internacional sobre el cumplimiento de la estrategia de Sevilla relativa a la Red Mundial de Reservas de Biosferas 1995-2000, disponible en [http://rerb.oapn.es/images/PDF_publicaciones/mab_sevilla-mascinco_recomendaciones_tcm7-45354.pdf].
- MACÍAS GÓMEZ, L. (1998). *Introducción al Derecho Ambiental*. Bogotá: Legis.
- MADS. (2017). *Biodiversidad y servicios ecosistémicos en la planificación y gestión ambiental*. Bogotá, disponible en http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosAmbientalesySectorialyUrbana/pdf/Estructura_/BIODIVERSIDAD_Y_SERVICIOS_ECOSISTEMICOS_EN_LA_PLANIFICACION_Y_GESTION_AMBIENTAL_URBANA.pdf.
- MARTÍN MATEO, R. (1994). *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Madrid: Trivium.
- MARTÍN MATEO, R. (2002). La revolución ambiental pendiente. En S. F. ULTRERA y J. L. PIÑAR, *Desarrollo sostenible y protección del medio ambiente*. España: Civitas, pp. 49-80.
- MARTIN, L. (2010). Organismos de cuenca y repartos de competencias entre Estado nacional y provincias en materias de dominio y administración de aguas. En *Organismos de Cuenca en España y Argentina: organización, competencias y financiación*. Buenos Aires: Editorial Dunken, pp. 59-108.
- MARTÍNEZ VARGAS, J. R. y VEGA BARBOSA, G. (2016). *Tratado del Derecho del Mar*. Valencia: Universidad del Rosario.

- MATEUS RUGELES, A. (2013). Denuncia del Pacto de Bogotá: implicaciones jurídicas para Colombia. En *Contribución de la Universidad del Rosario al debate sobre el fallo de La Haya: análisis del caso Nicaragua vs. Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario, pp. 1-30.
- MCCRACKEN, M. (2017). *Medición de la cooperación en materia de aguas transfronterizas: opciones para la meta 6.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Stockholm, Sweden: Global Water Partnership.
- MEDINA, L. (2004a). *The Study of the border in the French doctoral production: a state of the affairs*. Paris: Université Paris x-Nanterre.
- MEDINA, L. (2004b). *Le Dilemme des Frontières en Amérique Centrale, marges symboliques ou espaces en construction. Le cas des frontières Nicaragua-Costa Rica et Costa Rica-Panamá, these*. Paris: Université Paris x-Nanterre.
- MELLO SANT'ANNA, F. y VILLAR, P. C. (2015). Gobernanza de las aguas transfronterizas: fragilidades institucionales en América del Sur. En *América Latina Hoy*, vol. 69, pp. 53-74.
- MÉNDEZ, J. y SOTO, W. (2015). Cooperación Sur-Sur en Centroamérica: los casos del Trifinio y de los mecanismos de asistencia mutua ante desastres. En *Anuario de Integración*, vol. 11, pp. 171-186.
- MICHEL, F. (2001). Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique. En: *Vingtème Siècle, revue d'histoire*, n.º20, octobre-décembre 1988, pp. 138-139.
- MINISTERIO DE CULTURA, ORFA (2016). *Saberes, conocimientos ancestrales y prácticas culturales raizales en su convivencia con el mar*. Colombia.
- MINISTERIO DE CULTURA. (2010). *Raizales, isleños descendientes de europeos y africanos*, disponible en [<http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidad%20Raizal.pdf>].

- MONROY CABRA, M. G. (2013). *El diferendo entre Colombia y Nicaragua sobre el Archipiélago de San Andrés y Providencia*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- MORACZEWSKA, A. (2010). The Changing Interpretation of Border Functions in International Relations. *Revista Română de Geografie Politică*, año XII, n. 2, pp. 329-340.
- MORALES, A. (2010). Desentrañando fronteras y sus movimientos transnacionales entre pequeños Estados. Una aproximación a la frontera Nicaragua-Costa Rica. En *Migraciones y fronteras: nuevos contornos para la movilidad Internacional*. España: Icaria, pp. 185-224.
- MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA (2016). *Plan de Desarrollo: + por las Islas 2016-2019*. Providencia y Santa Catalina.
- MUÑOZ, M. d. (2010). *Democracia y derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea 2010*. Madrid: Editorial Reus.
- NARANJO MESA, V. (2006). *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Bogotá: Temis.
- NATEZON, C. (1999). Cuencas hidrográficas y gestión pública en Argentina. *Revista Geográfica*. N. 125, pp. 61-75.
- NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ, M. (1981). Cooperación y conflicto en la Cuenca de la Plata. *Revista Estudios Internacionales*, vol. 14. N. 55, pp. 412-443.
- NOVAK, F. y CORROCHANO, L. (2014). Presentación y análisis general del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre el diferendo marítimo entre Perú y Chile. *Revista Agenda Internacional*, año XXI, vol. 21, n. 32, pp. 23-49.
- NWEIHED, K. (1992). *Frontera y límite en su marco mundial*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.

- OAS (2004). *Marco para la gestión sostenible de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata en lo referente a los efectos hidrológicos de la variabilidad y el cambio climático*, disponible en [<http://www.oas.org/usde/plata/>].
- ODDONE, N., WILLINER, A., QUIROGA, M. y SARTORI, H. (2016). *Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a todos los niveles*. Naciones Unidas.
- OLIVEROS, L. A. (febrero de 2002). *Documentos informativos Comunidad Andina*, disponible en [<http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA13-2-02.htm>].
- OLIVEROS, L. A. (2002). *La integración de las fronteras andinas*. Lima: Comunidad Andina. Obtenido de [<http://intranet.comunidadandina.org/documentos/DInformativos/SGdi439.pdf>].
- OROZCO, J., GATGENS, A. A. y ROJAS, G. A. (2004). *Manual para la Participación Pública*. Costa Rica.
- OROZCO, M. (2003). Conflictos fronterizos en América Central: tendencias pasadas y sucesos actuales. En: J. DOMÍNGUEZ (2003). *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. México: Siglo XXI Editores, FLACSO, UB. PNUD, pp. 131-172.
- OSORIO SIERRA, Á. (2007). *Impactos ambientales transfronterizos*. Letras Jurídicas de EPM.
- PEREÑA, M. (2004). Transformaciones del territorio político: frontera, territorialidad y soberanía. En A. M. CELIS, *Fronteras en América del Norte. Estudios Multidisciplinarios*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 315-330.
- PÉREZ ROYO, J. (1997). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis.
- PÉREZ, J. (2003). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.

- PÉREZ, M. (2013). Recursos hídricos y organizaciones multilaterales de seguridad en Asia Central. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals. Multilateralismo: Narrativas y Prácticas de un nuevo orden institucional*, n. 101, pp. 129-150.
- PERKMANN. (2003). Cross-border Regions in Europe: Significance and Drivers of Regional Cross-Border Co-operation. *European Urban and Regional Studies*. vol. 10, n. 2, pp. 153-171.
- PINOCHET, A. (1984). *Geopolítica*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- PINTO, M., MARTIN, L. y SALINAS, S. (2017). El derecho internacional de aguas en América Latina y el Caribe. Desarrollo actual y perspectiva. En M. PINTO y L. MARTIN, *Agua, ambiente y energía. Aportes jurídicos para su vinculación*. Buenos Aires: Lajouane, pp. 109-192.
- PRATO, J. y NEWBALL, R. (2015). *Aproximación a la valoración económica ambiental del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Reserva de la Biosfera Seaflower*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano.
- PROGRAMA HIDROLÓGICO INTERNACIONAL DE LA UNESCO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2010). *Aspectos socioeconómicos, ambientales y climáticos de los sistemas acuíferos transfronterizos de las Américas*. Montevideo.
- RAMÍREZ, S. (2010). *Colombia: fronteras terrestres, vecindad e integración*. Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social, pp. 117-148.
- RAMOS, V. A. (2007). *La investigación cartográfica participativa como herramienta para la conservación ambiental en comunidades tenek de la Huasteca Potosina*. México: Universidad Autónoma de San Luis de Potosí.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA-REPÚBLICA DE ECUADOR (2017). *Plan Binacional de Gestión Integral del Recurso Hídrico de las cuencas transfronterizas Carchi-Guáitara, Mira y Mataje*. Bogotá, Quito.

- ROBAYO GALVIS, W. (2018). La delimitación del territorio del Estado: ¿mandatos constitucionales o compromisos internacionales? En W. ROBAYO GALVIS, *La defensa internacional de los intereses del Estado en América Latina. Reflexiones en torno al territorio, los derechos humanos y los intereses económicos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 15-60.
- RODRÍGUEZ, T. (2013). Cooperación y conflicto en cuencas transfronterizas: los casos del río San Juan (Costa Rica y Nicaragua) y el río Sixaola. *Revue Interdisciplinaire de Travaux sur les Ameriques*, n. 6.
- ROJAS CORRALES, R. (1914). *El Tratado Chamorro-Weitzel ante Centro América y ante el Derecho Internacional*. San José: Imprenta Moderna.
- ROJAS HIGUERA, P. y PABÓN CAICEDO, J. (2017). Sobre el calentamiento y la acidificación del océano mundial y su posible expresión en el medio marino costero colombiano. *Revista Académica Colombiana*. Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, vol. 39, n. 51, pp. 201-217.
- RUDA, J. (2010). El desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación en la Carta de las Naciones Unidas. *Revista sobre Enseñanza del Derecho*, año 8, n. 16, pp. 215-227.
- RUIZ, F. (2012). *Los problemas fronterizos del Este de Europa*. Documento de análisis. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- SAAB, M. A. (2009). *El reparto del agua en la cuenca del Jordán. Una aplicación de la teoría de juegos*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- SALINAS, S. (2018). Procedimiento de evaluación de planes y proyectos que pueden afectar a los lugares incluidos en la Red Natura 2000. En *La conservación de la naturaleza su régimen jurídico en Colombia y España*. Bogotá. Universidad Externado de Colombia, pp. 513-540.
- SÁNCHEZ BRAVO, A. (2013). *Justicia y Medio Ambiente*. España. Punto Rojo.

- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L. (1988). Uti Possidetis: la reactualización jurisprudencial de un viejo principio (a propósito de la sentencia del TIJ [Sala] en el asunto Burkina Fasso/República de Mali. *Revista Española de Derecho Internacional*. vol. 40, n. 2, pp. 121-151.
- SÁNCHEZ, A. (2012). *Manejo Ambiental en Seaflower, Reserva de Biosfera en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*. Documento de trabajo sobre Economía Regional. Banco de la República.
- SANÍN POSADA, N. y CEBALLOS ARÉVALO, M. (2013). *La llegada del Dragón ¿Falló La Haya?*, Bogotá: Panamericana.
- SELA (2012). *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América Latina y el Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA, disponible en [<http://www.sela.org/es/que-es-el-sela/>].
- SMITH, R. (2010). *Diagramación de las Islas de Quitasueño (Colombia): sus líneas de base, Mar Territorial y Zona Contigua*. Informe.
- SOTO ACOSTA, W. (2017). *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*. Costa Rica: Universidad Nacional de Costa Rica.
- STAHRINGER, O. (2006). Integración y cooperación en el gran chaco trinacional: articulación entre el espacio y sus actores. *Revista del Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales*, vol. 3, Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- TANSLEY. (1935). The use and abuse of vegetational concepts and terms. En *Vegetational Concepts and Terms*. Oxford University, England, pp. 284-307.
- TAYLOR, P., FAHRIG, L., HENEIN, K. y MERRIAM, G. (1993). Connectivity Is a Vital Element of Landscape Structure. En *Oikos*, Vol.68. Wiley Blackwell, pp. 571-573.

- TOMASSINI, L. (1975). Hacia nuevas formas de cooperación latinoamericana en comercio exterior. México. *Revistas Bancomext*, pp. 422-434.
- UGARTE, A. P. (1984). *Geopolítica*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- URIBE VARGAS, D. (2002). *El Meridiano 82: Frontera Marítima entre Colombia y Nicaragua*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- URIBE, D. y CÁRDENAS, F. (2010). *Derecho Internacional Ambiental*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano, disponible en [http://avalon.utadeo.edu.co/servicios/ebooks/derecho_ambiental/files/assets/basic-html/page6.html].
- URIBE, S., RODRÍGUEZ, H. y RIVERA, S. (2018). *El Estado y el mar en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- USMA, J., ORTEGA, P., VALENZUELA, J., DEZA, J. y RIVAS, J. (2016). *Diversidad biológica y cultural del Corredor Trinacional de áreas protegidas La Paya-Cuyabeno-Güepí Sekime. Colombia-Ecuador-Perú*. WWF.
- VALENCIA, E. (2000). La Experiencia de la Corte Internacional de Justicia en materia ambiental. En *Derecho ambiental y desarrollo sostenible: el acceso a la justicia ambiental en América Latina*. PNUMA.
- VALENCIANO, E. (1990). Los Comites de Frontera: funcionamiento y experiencia. En *Integración Latinoamericana, BID /INTAL*, n. 156, Buenos Aires, pp. 41-46.
- VALENZUELA, B. (2004). La ciudadanía transnacional México-Estados Unidos desde la perspectiva migrante. En A. MERCADO y E. GUTIÉRREZ, *Fronteras en América del Norte. Estudios Multidisciplinarios*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 43-66.
- VICENS VIVES, J. (1972). *Tratado general de geopolítica. El factor geográfico y el proceso histórico*. Barcelona: Vicens-Vives.
- VICENTE DÁVILA, F. (2016). *Evaluación de Impacto Ambiental Transfronterizo entre*

España y Portugal. Barcelona: Atelier.

VILLA ORREGO, H. (2013) La complejidad del problema del deterioro ambiental a partir de las relaciones entre economía, derecho y medio ambiente. En *Derecho internacional ambiental. Un análisis a partir de las relaciones entre economía, derecho y medioambiente*. Medellín: Universidad de Medellín, pp. 29-118.

WOUTERS, P. (2013). *Derecho internacional: facilitando la cooperación transfronteriza del agua*. Estocolmo: Global WaterPartnership.

ZAMORA, A. (1994). El litigio territorial Colombia-Nicaragua. *Revista Envío Managua*: Universidad Centro Americana. Disponible en [<http://www.envio.org.ni/articulo/900>].

ZAPATA, R. (2012). Frontera: concepto y política. En R. ZAPATA y X. FERRER, *Fronteras en Movimiento: migraciones hacia la Unión Europea en el contexto mediterráneo*. Baellatera.

TEXTOS LEGALES

CONVENIO MARCO EUROPEO SOBRE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ENTRE COMUNIDADES O AUTORIDADES TERRITORIALES (1980). España, disponible en [<http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/acuerdos-y-convenios/convenio-marco-de-21-de-mayo-de-1980>].

CONVENCIÓN RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL ESPECIALMENTE COMO HÁBITAT DE AVES ACUÁTICAS. CONVENIO RAMSAR (1971). Irán, disponible en <https://www.ramsar.org/es/acerca-de-la-conven-cion-de-ramsar>

DOCUMENTOS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

- CDB (s.f.). Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, disponible en [<https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheet-sp-es.pdf>].
- CIC (2016). *Análisis Diagnóstico Transfronterizo (ADT) y Programa de Acciones Estratégicas de la Cuenca del Plata*. Buenos Aires.
- CIDH (2018). *Opinión Consultiva Medio Ambiente y Derechos Humanos OC-23/17*. Costa Rica.
- CMNUCC (2010). *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16.º periodo de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010*, disponible en [<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>].
- COMISIÓN EUROPEA (2011). Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo. *Una Europa Global: un nuevo enfoque para financiar la acción exterior de la UE*, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2013). Medio Ambiente para los Europeos: Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta. *Revista de la Dirección General de Medio Ambiente*, n.º 49. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- COMISIÓN EUROPEA (s.f.). *Fondo Europeo de Desarrollo Regional*, disponible en [https://ec.europa.eu/regional_policy/es/funding/erdf/].
- COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA (1967). Declaración Conjunta de los Cancilleres de los Países de la Cuenca del Plata, disponible en [<https://cicplata.org/wp-content/uploads/2016/12/declaracion-conjunta-de-los-cancilleres-de-los-paises-de-la-cuenca-del-plata.pdf>].
- CTPT. (1997). *Comisión Trinacional del Plan Trifinio*, disponible en [https://www.sica.int/trifinio/marco_j.aspx].

- FAO (2018). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura*. disponible en [<http://www.fao.org/news/story/es/item/234158/icode/>].
- FAO (s.f.). *Conjunto de herramientas para la Gestión Forestal Sostenible (GFS)*, disponible en [<http://www.fao.org/sustainable-forest-management/toolbox/es/>].
- IICA (1981). *Informe sobre el Tratado de la Cuenca del Plata*. Montevideo: IICA.
- ITTO (s.f.). *Iniciativas financiadas por la OIMT en materia de áreas de conservación transfronteriza y otras zonas de conservación*, disponible en [http://www.itto.int/es/conservation_reserve_initiatives/].
- IUCN (1980). *The World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development*, disponible en [<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/wcs-004.pdf>].
- IUCN (1996). *Guía del Convenio sobre Diversidad Biológica*. Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, disponible en [<https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/EPLP-030-Es.pdf>].
- IUCN (2001). *Áreas Protegidas Transfronterizas para la Paz y Cooperación*, disponible en http://www.tbpa.net/docs/pdfs/TBPA_GUIDELINES_Spanish.pdf].
- IUCN (2003). *Beneficios más allá de las fronteras*. Actas del v Congreso Mundial de Parques de la UICN, disponible en [<https://books.google.com.co/books?id=3AGI0kVbArAC&printsec=frontcover&hl=es#v=onepage&q&f=false>].
- IUCN (2006). *Gobernanza del Agua en América del Sur: dimensión ambiental*. Disponible en [<https://www.iucn.org/es/content/gobernanza-del-agua-en-am%C3%A9rica-del-sur-dimensi%C3%B3n-ambiental>]
- IUCN (2016). *Conservación Transfronteriza y Conservación de la Conectividad*, disponible en [<https://nbsapforum.net/sites/default/files/Conservacion%20Transfronteriza%202016.pdf>].

- MEKONG RIVER COMMISSION (1995a). *Agreement on the cooperation for the sustainable development of the Mekong River Basin*, disponible en [<http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/policies/agreement-Apr95.pdf>].
- MEKONG RIVER COMMISSION (1995b). *Mandate*, disponible en [<http://www.mrcmekong.org/about-mrc/mandate/>].
- MEKONG RIVER COMMISSION (2016). *Integrated Water Resources Management-based Basin Development Strategy 2016-2020*, disponible en [<http://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/MRC-BDP-strategy-complete-final-02.16.pdf>].
- OIMT (2010). *La conservación transfronteriza surge como un mecanismo esencial en los bosques tropicales*. Quito, Ecuador.
- ONU (s.f.), *Cumbre de Johannesburgo 2002*, disponible en [<https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>].
- ONU (1972). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*, Resolución 2994 (XXVII).
- ONU (1987). *Informe Brundtland*. New York.
- ONU (1992). *Earth Summit: Agenda 21*, disponible en [<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>].
- ONU (1994). *Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo*. Nueva York y Ginebra.
- ONU (2002). *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 1996*. Nueva York y Ginebra, disponible en [https://books.google.com.co/books?id=p_Jco-wJ7Bmc&pg=PA114&lpq=PA114&dq=PRINCIPIOS+DE+CONDUCTAS+PARA+ORIENTAR+A+LOS+ESTADOS+en+la+conservacion&source=bl&ots=6HY6nmnVqT&sig=QRp-M7KDCFilzOq4BVP8E66wRCc&hl=es&sa=X&ved=0ahUKewj7ob_vt-nZAhUBj1kkHUC9A_YQ6AEIjA].

- ONU (2005). *Evaluación de Ecosistemas del Milenio* (2005). Washington, Island Press.
- ONU (2007). *Agua transfronterizas*, disponible en [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/transboundary_waters.shtml].
- ONU (2009). *Gestión Integrada de Recursos Hídricos* (GIRH), disponible en [<https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>].
- ONU (2012). *Documento final de la Conferencia. "El futuro que queremos"*, A/CONF.216/L.I, disponible en [<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>].
- ONU (2018). *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente*. New York, disponible en [<https://www.unenvironment.org/es/events/conferencia/hacia-un-pacto-mundial-por-el-medio-ambiente>].
- ONU (2019). *Corte Internacional de Justicia: las Conferencias de Paz de La Haya y la Corte Permanente de Arbitraje*, disponible en [<https://www.un.org/es/icj/hague.shtml>].
- OTCA (2006). *Documento para el programa de Cooperación Internacional. Uso sostenible y conservación de los bosques y la biodiversidad en la región amazónica*, disponible en [<http://www.fao.org/forestry/11969-07ac74e169f98bbffbbf-453be5d345f85.pdf>].
- OTCA (2017). *Iniciativas de conservación regional y transfronteriza de la región amazónica*. Brasilia: Semear Editora.
- PLAN TRIFINIO (2016). *Plan Trifinio Agua sin Fronteras*, disponible en [<http://www.plantrifinio.int/temas-fronterizos/reserva-de-biosfera-transfronteriza>].
- PNUD (2003). *Informe de Desarrollo Humano en Tarija*, disponible en [http://www.udape.gob.bo/portales_html/boletinesODM/tarija.pdf].

- PNUD (2016). *Apoyo del PNUD a la implementación del objetivo de desarrollo sostenible 1: reducción a la pobreza*, disponible en [https://www.undp.org/content/dam/undp/library/sdgs/Spanish/sDG01_Poverty_ES%20-%20web.pdf].
- PNUD (s.f). *Hacia un manejo con enfoque ecosistémico del Gran Ecosistema Marino de la Corriente Humboldt (GEMCH)*, disponible en [http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/operations/projects/environment_and_energy/hacia-un-manejo-con-enfoque-ecosistemico-del-gran-ecosistema-mar.html].
- PNUMA (1996). *Diagnóstico ambiental del sistema Titicaca-Desaguadero-Poopó-Salar de Coipasa (Bolivia-Perú)*. Washington.
- PNUMA (2011). *Economía Verde en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza*. St-Martin-Bellevue, Francia.
- RAMSAR (1997). *Valoración económica de los Humedales Ramsar: Guía para decisores y planificadores*. Suiza: Gland.
- RAMSAR. (1999). *Resolución VII.22. "Los pueblos y los humedales: un nexo vital". Los pueblos y los humedales: un nexo vital*. San José, Costa Rica.
- RAMSAR (2002a). *Nuevos lineamientos para la planificación del manejo de los sitios Ramsar y otros humedales*. Valencia, España.
- RAMSAR (2002b). *Resolución VIII.30. Iniciativas regionales para aplicar la Convención en Mayor Grado*.
- RAMSAR (2010). *Manual 17. Designación de Sitios Ramsar*, 4. Gland, disponible en [<https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-17sp.pdf>].
- RAMSAR (2013). *Manual de la Convención de Ramsar: Guía a la Convención sobre los Humedales*. Suiza: Gland.
- RAMSAR (2014). *Cooperación Internacional*, disponible en [<https://www.ramsar.org/es/acerca-de/cooperacion-internacional>].

- RAMSAR (s.f.). *Sitios Ramsar Transfronterizos*, disponible en [http://ramsar.rgis.ch/cda/es/ramsar-documents-trss-transboundary-ramsar-21073/main/ramsar/1-31-119%5e21073_4000_2].
- UNESCO (1996). *Reservas de biosfera: La Estrategia de Sevilla y el Marco Estatutario de la Red Mundial*, disponible en [<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000103849>]
- UNESCO (2000a). *Programa sobre el Hombre y la Biosfera*, disponible en [<http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>].
- UNESCO (2000b). *Sevilla+5: Reunión internacional sobre el cumplimiento de la estrategia de Sevilla relativa a la Red Mundial de Reservas de Biosferas 1995-2000*. Pamplona-España. Disponible en [http://rerb.oapn.es/images/PDF_publicaciones/mab_sevillamascinco_recomendaciones_tcm7-45354.pdf].
- UNESCO (2010). *Reserva de Biosfera Trifinio Fraternidad*. París. Disponible en [https://www.academia.edu/6658392/2010_Reserva_de_la_Bi%C3%B3sfera_Trifinio_Fraternidad_MARN].
- UNESCO (2012). *Reserva de Biosfera Transfronteriza Meseta Ibérica*. París. Disponible en [<https://es.unesco.org/news/20-nuevas-reservas-ingresan-red-mundial-reservas-biosfera-unesco>].
- UNESCO (2017). *Reserva de Biosfera Transfronteriza Bosques de Paz*. París. Disponible en [http://www.unesco.org/new/es/natural-sciences/about-us/single-view/news/bosques_de_paz_transboundary_biosphere_reserve_ecuador_and/].
- WWF (2008). *The Value of our oceans: The economic benefits of marine biodiversity and healthy ecosystems*.
- WWF (2014). *Valoración de los servicios ecosistémicos como herramienta para la toma de decisiones: bases conceptuales y lecciones aprendidas en la Amazonia*. Brasilia.

WWF (24 de enero de 2017), *Diversidad Biológica y Cultural del Corredor Trinacional de Áreas Protegidas La Paya-Cuyabeno-Güepí Sekime en Colombia, Ecuador y Perú*, disponible en [http://wwf.panda.org/es/noticias_y_publicaciones_publicaciones/?290534/diversidad-biologica-y-cultural-del-corredor-trinacional-de-areas-protegidas].

DOCUMENTOS DE PÁGINAS WEB

ARMADA NACIONAL DE COLOMBIA (22 de abril de 2019), disponible en [<https://www.armada.mil.co/es/content/armada-colombia-rescata-28-pescadores-nicaraguenses-abandonados-en-isla-cayo-serranilla>].

ANGULO, E. (24 de febrero de 2006). La región de endemismo Tumbesina, una zona de gran valor que debemos conocer y conservar. Suplemento Ecológico del *Diario Oficial El Peruano*, disponible en [<http://mitambordehojalata.blogspot.com/2009/06/la-region-de-endemismo-tumbesina-una.html>].

BBC (26 de julio de 2018). *Cómo la tragedia de la represa en Laos está relacionada con el afán del país de convertirse en la fuente de energía del sudeste asiático*, disponible en [<https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44950962>].

BOTTA, N. (25 de noviembre de 2005). *Catástrofe ecológica: pánico en China y Rusia por un derrame tóxico*. Clarín, disponible en [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/catastrofe-ecologica-panico-china-rusia-derrame-toxico_0_SJH33UkAFx.html].

BRINDICCI, M. (3 de enero de 2019). Argentina reafirma su soberanía sobre las Islas Malvinas. *Actualidad*, disponible en [<https://actualidad.rt.com/actualidad/300980-argentina-reafirmar-soberania-islas-malvinas>].

EL ESPECTADOR (12 de febrero de 2016). Embarcación nicaragüense realizaba pesca ilegal en aguas colombianas. *El Espectador*, disponible en [<https://www.elespectador.com/noticias/nacional/embarcacion-nicaragueense-realizaba-pesca-ilegal-aguas-articulo-616181>].

- El Gobierno por fin escuchó a los raizales de San Andrés. (2017). *Catorce6*, disponible en [<https://www.catorce6.com/denuncia/15190-el-gobierno-por-fin-escucho-a-los-raizales-de-san-andres>].
- GWP. (21 de 12 de 2011). *¿Qué es la GIRH?* disponible en [<https://www.gwp.org/es/GWP-Sud-America/ACERCA/por-que/PRINCIPALES-DESAFIOS/Que-es-la-GIRH/>].
- LA NACIÓN. (13 de julio de 2013). Gobierno de Colombia denuncia que Nicaragua ofrece explotación petrolera en su mar. *La Nación*, disponible en [<https://www.nacion.com/el-mundo/conflictos/gobierno-de-colombia-denuncia-que-nicaragua-ofrece-explotacion-petrolera-en-su-mar/DI476OOPDJF3FIX-22WPWX4BMUY/story/>].
- LA OPINION DE ZAMORA. *La Reserva de Biosfera Transfronteriza se relanza con fondos europeos*. (23 de Enero de 2018), disponible en [<https://www.laopiniondezamora.es/zamora/2018/01/23/destino-comun-desafia-fronteras/1059130.html>].
- LONDOÑO PAREDES, J. (2019). Los 140 años de una guerra entre aliados. *Revista Semana*, disponible en [<https://www.semana.com/opinion/articulo/chile-bolivia-y-peru-los-140-anos-de-una-guerra-entre-aliados-columna-de-julio-londono-paredes/607175>].
- LUNAZZI, E. (15 de diciembre de 2007). Así viven los pescadores en el banco Luna Verde, uno de los más ricos y abundantes del mar Caribe. *El Tiempo*, disponible en [<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3861900>].
- LUNAZZI, E. (4 de octubre de 2017). Hace 400 años estamos aquí. *El Isleño*, disponible en [http://www.elisleño.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14082:2017-10-04-14-33-14&catid=60:actualidad&Itemid=96].
- MADS (5 de agosto de 2018). *Arranca proyecto GEF para el manejo sostenible de las cuencas binacionales con Ecuador*, disponible en [<http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/4084-arranca-proyecto-gef-para-el-manejo-sostenible-de-las-cuencas-binacionales-con-ecuador>].

MERCOSUR (s.f.). ¿Qué es *MERCOSUR*?, disponible en [[https://www.google.com/search?q=MERCOSUR.+\(s.f.\).+%C2%BFQue+es+MERCOSUR%3F&rlz=1C1GCEU_esCO819CO819&oq=MERCOSUR.+\(s.f.\).+%C2%BFQue+es+MERCOSUR%3F&aqs=chrome..69i57.715j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=MERCOSUR.+(s.f.).+%C2%BFQue+es+MERCOSUR%3F&rlz=1C1GCEU_esCO819CO819&oq=MERCOSUR.+(s.f.).+%C2%BFQue+es+MERCOSUR%3F&aqs=chrome..69i57.715j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8)].

PARQUES NACIONALES NATURALES (s.f.). *Beneficios ecosistémicos*, disponible en [<http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/subdireccion-de-sostenibilidad-y-negocios-ambientales/beneficios-ecosistemicos/>].

QUIÑONEZ, A. (25 de julio de 2006). *Firma del Convenio del Proyecto Reserva de Biosfera Transfronteriza del “Corredor Biológico Mesoamericano”*. Sistema de la Integración Centroamericana, disponible en [<https://www.sica.int/Consulta/Noticia.aspx?idn=9952&idm=1>]

RENNER, M., FRANCH, H. y ASSADOURIAN, E. (2005). *La situación del mundo 2005*. Icaria, disponible en [https://books.google.com.co/books?id=WWjjryDxt8IC&pg=PA268&lpq=PA268&dq=iniciativas+de+areas+de+conservacion+transfronterizas&source=bl&ots=Zc_oxSgm68&sig=rnmsogpexbIr1YfULhPEeBTcdPE&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiLxav3h-rZAhWpxVkkHvuAAnUQ6AEIXzAJ#v=onepage&q=ini].

REVISTA DINERO (2018). *Situación política en Nicaragua ya afecta su economía*. Disponible en [<https://www.dinero.com/edicion-impresa/mundo/articulo/situacion-politica-de-nicaragua-afecta-su-economia/260547>]

SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (28 de agosto de 2018). *El Presupuesto del medio ambiente se reducirá en un 20%*, disponible en [<http://www.senado.gov.co/condiciones-de-uso/item/28237-el-presupuesto-del-medio-ambiente-se-reducira-en-un-20>].

SG-SIGA (31 de octubre de 1997). *Tratado entre las repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras para la Ejecución del Plan Trifinio*, disponible en [<https://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=1302&idm=1&IdEnt=140>].

SPUTNIKNEWS. (2 de febrero de 2018). *Seis países de la Cuenca del Mekong aprueban*

un plan medioambiental para 2018-2022. Mundo Sputniknews, disponible en [<https://mundo.sputniknews.com/ecologia/201802021075945435-asia-ecologia-cooperacion/>].

SWISS COOPERATION STRATEGY (2017). *Mekong Region 2018-202*, disponible en [https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/laender/swiss-cooperation-strategy-mekong-2018-2021_EN.pdf]

TAMAYO HERNÁNDEZ, C. (2014). Fallo perverso: biodiversidad del Caribe amenazada. *Revista Catorce6*. Disponible en [<https://www.catorce6.com/350-publicaciones/13650-efecto-negativo-del-fallo-sobre-archipelago-de-san-andr%C3%A9s>]

TOUSSAINT, E. (31 de octubre de 2018). *Nicaragua: de 2007 a 2018, Daniel Ortega ha gozado del apoyo del FMI prosiguiendo una política a favor del gran capital nacional e internacional*. CADTM, disponible en [<http://www.cadtm.org/Nicaragua-de-2007-a-2018-Daniel-Ortega-ha-gozado-del-apoyo-del-FMI-prosiguiendo>].

UNASUR (s.f.). *Objetivos Específicos de UNASUR*, disponible en [<https://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos>].

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (2 de mayo de 2017). *Coloquio resultados de las expediciones científicas Seaflower*, disponible en [<http://boletinciencias.uniandes.edu.co/noticias-academicas/ciencias-biologicas/item/590-coloquio-resultados-de-las-expedicion-cientifica-seaflower-2016-isla-cayo-serrana>].

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (25 de mayo de 2018). *Coloquio 'resultados expedición científica SeaFlower 2017'*, disponible en [<https://uniandes.edu.co/noticias/ciencias-biologicas/transmision-coloquio-resultados-expedicion-cientifica-sea-flower-2017>].

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (30 de marzo de 2017). *Seaflower: Una Riqueza Inexplorada y Vulnerable*, disponible en [<https://uniandes.edu.co/es/noticias/ambiente-y-sostenibilidad/seaflower-una-riqueza-inexplorada-y-vulnerable>].

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (21 de noviembre de 2012). Decisión de La Haya afecta investigación de UN en San Andrés. *Unimedios*, disponible en [http://agenciadenoticias.unal.edu.co/index.php?id=1937&L=2&tx_ttnews%5Btt_news%5D=50094&cHash=b5c2c261418d826999f097ea3f0e526e].

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (20 de octubre de 2017). Langosta y caracol en medio del litigio limítrofe del Caribe. *Unimedios. Universidad Nacional*, , disponible en [<https://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/langosta-y-caracol-en-medio-del-litigio-limitrofe-del-caribe.html>].

VARGAS, O. (17 de agosto de 2018). *China: la “Ruta de la Seda”, Panamá y América Latina*. *CADTM*, disponible en [<http://www.cadtm.org/China-La-Ruta-de-la-Seda-Panama-y-America-latina>].

VELÁSQUEZ, R. (29 de noviembre de 2012). *Ecosistemas de San Andrés quedaron partidos en dos*, disponible en [https://www.elcolombiano.com/historico/fallo_de_la_haya_ecosistemas_de_san_andres_quedaron_partidos_en_dos-KGEC_218640].

VILLADIEGO, L. (2 de enero de 2011). *El Mekong pierde la batalla ante el desarrollo industrial*. *Publico*, disponible en [<http://www.publico.es/ciencias/mekong-pierde-batalla-desarrollo-industrial.html>].

SENTENCIAS

Sentencias de la Corte Internacional de Justicia.

Sentencia del 20 de febrero de 1969 en el asunto de la Plataforma Continental del Mar del Norte (República Federal de Alemania contra Dinamarca/Países Bajos). (ICJ Reports 1969).

Sentencia de 12 de octubre de 1984 en el caso relativo a la Delimitación de la frontera marítima en la región del Golfo de Maine, Canadá c. Estados Unidos de América. (ICJ Reports 1984).

Sentencia de 3 de junio de 1985 en el asunto relativo a la delimitación de la plataforma continental Jamahiriya árabe Libia y Malta. (ICJ Reports 1985).

Sentencia de 22 de diciembre de 1986 sobre el asunto del Diferendo Fronterizo, Burkina Faso c. Mali. (ICJ Reports 1986).

Sentencia de 11 de septiembre de 1992 en el asunto de la Controversia Fronteriza Terrestre, Insular y Marítima El Salvador/ Honduras, Nicaragua interviniente. (ICJ Reports 1992).

Sentencia de 4 de diciembre de 1998 en el asunto relativo a la jurisdicción en materia de pesquería España vs Canadá. (ICJ Reports 2005).

Sentencia de 19 de noviembre de 2012 en el asunto Territorial and Maritime Dispute Nicaragua vs Colombia. (ICJ Reports 2012).

Sentencia de 27 de enero de 2014 en el caso concerniente a la delimitación marítima República del Perú y la República de Chile. (ICJ Reports 2014).

OTRAS SENTENCIAS

Sentencia C-269 del 2 de mayo de 2014 de la Corte Constitucional de Colombia, M.P.: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

Sentencia nº 88001-23-31-000-2011-00011-01 del Consejo de Estado, del 15 de diciembre de 2016.

Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del 5 de septiembre de 2017 y su acto aclaratorio de fecha 12 del mismo mes y año del Magistrado José María Mow HERRERA. Referencia EXP. No.88-001-23-33-000-2013-00025-00.

