



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Internacional

**LA FRAGMENTACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL
INTERNACIONAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL:
ESTUDIO DEL CASO ESPECÍFICO DE COOPERACIÓN
AMBIENTAL ENTRE CHILE Y CANADÁ.**

Memoria de prueba para optar al grado de licenciada en ciencias jurídicas y
sociales

Autor: Gaby Melissa Mallega Acevedo

Profesor Guía: Jorge Aranda Ortega

Santiago, Chile

2015

TABLA DE CONTENIDOS

INDICE DE ABREVIATURAS.....	6
RESUMEN.....	8
INTRODUCCION.....	9
1. FRAGMENTACIÓN.....	11
1.1 Concepto de fragmentación.....	11
1.2 Situación actual fáctica.....	13
1.3 Fragmentación del Derecho Ambiental Internacional.....	17
1.3.1 Multiplicidad de Instrumentos Normativos.....	18
1.3.1.1 Estocolmo, 1972.....	18
1.3.1.2 Río de Janeiro, 1992.....	24
1.3.1.3 Johannesburgo, 2002.....	28
1.3.1.4 Río +20, 2012.....	31
1.3.2 Multiplicidad de Instituciones Internacionales Ambientales.....	33

1.3.2.1 Sistema de las Naciones Unidas: PNUMA, CDS Y PNUD.....	36
1.3.2.2 Grupo del Banco Mundial: CAO.....	45
1.3.2.3 Organizaciones no gubernamentales.....	47
1.4 Valoración del fenómeno de la fragmentación.....	50
1.4.1 Visión negativa: fragmentación como sinónimo de incoherencia.....	50
1.4.2 Visión positiva: fragmentación como oportunidad.....	52
1.5 Posición seguida en esta memoria.....	54
2. COOPERACIÓN.....	56
2.1 Cooperación Ambiental Internacional.....	56
2.2 Niveles de cooperación.....	60
2.2.1 Cooperación multilateral.....	60
2.2.2 Cooperación regional.....	63
2.2.3 Cooperación bilateral.....	66
2.3 Mecanismos de cooperación.....	67
2.3.1 Mecanismos formales de cooperación.....	68

2.3.1.1 Memorando de Entendimiento (MOU).....	70
2.3.1.1.1 Tipos de MOU en materia de cooperación ambiental.....	74
2.3.1.1.1.1 Agrupación basada en un tema en común.....	74
2.3.1.1.1.2 Agrupación basada en intersección de temas.....	76
2.3.1.1.1.3 Agrupación basada en la sinergia funcional.....	78
2.3.1.2 Gestión Institucional Integrada.....	79
2.3.2 Mecanismos informales de cooperación.....	82
2.4 Riesgos de una cooperación cercana entre actores internacionales.....	85
2.5 Conclusión.....	87
3. ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL ENTRE CHILE Y CANADÁ (ACACC).....	89
3.1 Suscripción del acuerdo.....	90
3.2 Obligaciones e instituciones.....	92
3.3. Memorando de Entendimiento entre Chile y Canadá.....	96
4. ESTUDIO ESPECÍFICO DEL CASO.....	99

4.1 Cumplimiento de objetivos del ACACC. Implementación de planes de trabajos.....	99
4.2 Relación de la cooperación bilateral con la fragmentación.....	104
4.2.1 El acuerdo evita la duplicidad en aplicación del sistema de solución de controversias.....	106
4.2.2 El acuerdo evita la incoherencia.....	108
4.2.3 El acuerdo evita la injusticia.....	112
4.3 Nuevos desafíos.....	116
CONCLUSIÓN.....	123
BIBLIOGRAFÍA.....	131

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ACACC: Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Chile y Canadá

AMUMAS: Acuerdos Ambientales Multilaterales

CAO: Oficina del Ombudsman y Asesor en materia de Observancia

CCMLAR: Comisión para la conservación de recursos vivos marino
antárticos

CDI: Comisión de Derecho Internacional

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CITES: Convención sobre el Comercio Internacional de Especies
Amenazadas

CMS: Convención sobre Especies Migratorias

CONAF: Corporación Nacional Forestal

ECOSOC: Consejo Económico y Social

EFSF: Facilidad Europea para la Estabilidad Financiera

IFC: Corporación Financiera Internacional

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MIGA: Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones

MOU: Memoranda de Entendimiento

ONU: Organización de Naciones Unidas

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

RSN: Red de Secretarías del Cuerpo Regional de Pesca.

TLC: Tratado de Libre Comercio

UNIDROIT: Instituto Internacional para la Unificación de Derecho Privado

UNFCCC: Convención Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas

UNCCD: Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación.

RESUMEN

La fragmentación del derecho ambiental internacional es una realidad que implica que existe una multiplicidad de instrumentos normativos y de instituciones ambientales internacionales y que tiene una dimensión positiva y negativa. En este trabajo se hizo un análisis acerca del fenómeno de la fragmentación y de cómo la cooperación ambiental internacional resulta ser una buena herramienta para superar algunas de las consecuencias negativas que implica la fragmentación, como la duplicidad, la incoherencia y la injusticia.

Se analizó para estos efectos el caso específico de cooperación ambiental bilateral entre Chile y Canadá, plasmado en el acuerdo de cooperación entre ambos países que fue suscrito el año 1997 y cómo en este caso se puede demostrar que la cooperación entre países o entidades posee ventajas a la hora de enfrentar el escenario de fragmentación normativa e institucional en su dimensión negativa.

INTRODUCCION

En el presente trabajo, se realizará un estudio acerca de la fragmentación del derecho ambiental internacional y de la cooperación ambiental.

Consta de cuatro capítulos. El primer capítulo se centra en el concepto de fragmentación y sus dimensiones. Se estudia por tanto la fragmentación como multiplicidad de instrumentos normativos y como multiplicidad de instituciones internacionales que tienen relación con temas medio ambientales. Además veremos cuál es la valoración del fenómeno de la fragmentación, que se simplifica en una valoración positiva y negativa, pero frente a lo cual se entrega la opinión de esta autora, respecto de cómo se valora la fragmentación.

Respecto de la cooperación, se analizan también los distintos niveles en que se puede dar la cooperación ambiental en el ámbito internacional y además las distintas formas que puede adoptar un acuerdo de cooperación. Es fundamental en esta etapa el análisis de los Memoranda de Entendimiento ambientales, que representan acuerdos formales de cooperación, pero que en general no son vinculantes.

Habiendo estudiado los conceptos de fragmentación y cooperación, se pasará al análisis en particular del caso en concreto de cooperación ambiental entre Chile y Canadá. Se verá una pequeña reseña a la suscripción del acuerdo en el año 1997 y un estudio de cómo se ha llevado a cabo la implementación de los planes de programa y el cumplimiento de objetivos propuestos en un principio por el acuerdo.

Se relacionarán, por último, los conceptos de fragmentación y cooperación ambiental bilateral, en función de dilucidar como la cooperación puede superar algunas de las consecuencias nocivas que implica la fragmentación.

1. FRAGMENTACIÓN

1.1. Concepto de fragmentación

Comenzaremos con el desarrollo del concepto de fragmentación, a fin de contextualizar al lector respecto de este tema que resulta esencial en nuestro estudio.

La fragmentación del derecho internacional, ha sido descrita como un “proceso a lo largo del cual ciertos sectores del Derecho Internacional general van adquiriendo un “perfil propio”, diferenciándose, en mayor o menor medida según los casos del Derecho Internacional común”¹.

La fragmentación, es por tanto un reflejo de la expansión del derecho internacional que se traduce en el surgimiento de regímenes especiales que constituyen nuevas y distintas ramas de derecho internacional, que tratan sobre el desarrollo, los derechos humanos, el derecho penal internacional y el medio ambiente, entre otros temas. De hecho, existen en el sistema de las Naciones Unidas más de 50.000 tratados que regulan relaciones entre los países y que van acompañados “por varios regímenes más o menos

¹PAGLIARI, ARTURO SANTIAGO. Fragmentación del Derecho Internacional. Aplicación y efectos [en línea] <<http://www.oas.org/dil/esp/6%20-%20pagliari.127-184.pdf>> [consulta: 16 junio 2014] página 155.

formales de los cuales no todos tienen una orientación de diplomacia multilateral.”²

La fragmentación es por tanto, un fenómeno caracterizado por la multiplicidad o pluralidad tanto de normas como de regímenes

Una de las razones que se esgrimen para explicar la gran proliferación de regímenes especiales que regulan materias específicas, es que este tipo de norma especial “regula la materia de que se trata de forma más eficaz y eficiente, y refleja mejor la voluntad de las partes.”³

La realidad actual es que el sistema internacional, en general, se encuentra fragmentado o dividido en varios sistemas y subsistemas que dificultan la comunicación entre los distintos actores para lograr los distintos objetivos y metas. Ahora... ¿Se encuentra fragmentado también el derecho ambiental internacional? Es decir ¿existe una fragmentación de la fragmentación?

²ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, KOSKENNIEMI, MARTII. 2006. Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law [en línea] <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/610/77/PDF/G0661077.pdf?OpenElement>> [consultado 31 abril 2014]Página 11.

³Idem.

A continuación se analizará el derecho ambiental internacional en concreto para determinar si este régimen especial del derecho internacional se encuentra también fragmentado.

1.2.Situación actual fáctica

El mundo actual está globalizado. La globalización se caracteriza por la integración e interacción entre los distintos actores, que tiene como factores principales el desarrollo y la tecnología. Un mundo globalizado refleja una cierta idea de unión entre los países en todo sentido. Hoy en día, gracias a la tecnología, podemos saber que está pasando al otro lado del mundo de manera casi instantánea. Sin embargo... ¿Qué significa la globalización? ¿Puede estar el mundo globalizado y fragmentado a la vez? Pues bien, la realidad social y política es que el mundo está de hecho globalizado y fragmentado a la vez.

El informe del año 2002, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) señala “La globalización está creando una interdependencia mayor, pero el mundo parece cada vez más fragmentado entre ricos y pobres, poderosos e impotentes y aquellos que se

felicitan por la nueva economía mundial y otros que piden que se tome un camino distinto.”⁴

Respecto a la globalización el informe de la CDI señala “Es una paradoja conocida que la globalización ha llevado al incremento de la uniformidad de la vida social en el mundo, sin embargo ha llevado también a la fragmentación, que es la aparición de esferas especializadas y relativamente autónomas de la estructura y acción social”⁵.

No mucho ha cambiado en estos doce años desde que se emitió el informe del PNUD recién citado. Las divisiones o fragmentos en el mundo siguen estando presentes y parece que no van a desaparecer en un largo tiempo.

Así las cosas, la realidad es que la globalización afecta geográfica, social y, por supuesto, jurídicamente al fragmentar el derecho.

⁴ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2002. Informe sobre desarrollo humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. P. 1 [En línea] <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_es.pdf> [Consultado 17 de junio 2014]

⁵ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, KOSKENNIEMI, MARTII. 2006. Op. Cit. 11.

La fragmentación del Derecho, y en particular la fragmentación del derecho internacional, no es algo nuevo, y ha sido estudiado por diversos autores.

La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas (en adelante CDI) inició un trabajo de investigación el año 2002, que concluyó cuatro años después con la publicación de un Informe Final bajo el alero de Martti Koskenniemi⁶. Este Informe muestra al fenómeno de la fragmentación como una realidad que puede implicar riesgos, y principalmente puede crear conflicto entre las normas.

En primer término es necesario recalcar que la fragmentación actual del derecho internacional se debe a la aparición de una gran cantidad de instrumentos normativos, regímenes o instituciones. Esta multiplicidad podría eventualmente crear conflictos normativos, puesto que puede ocurrir traslape de normas o de instituciones, respecto de un tema específico, que vuelvan al sistema incoherente.

Por tanto, la pluralidad de regímenes e instituciones puede crear conflictos. Los tipos de conflictos entre leyes que se identifican en el

⁶ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, KOSKENNIEMI, MARTII. 2006. Op. Cit.

reporte de la CDI son cuatro y se dan entre las siguientes relaciones: 1) relación entre una ley especial y una ley general; 2) relación entre una ley primaria y una ley secundaria; 3) relación entre leyes en diferentes niveles de jerarquía y 4) relación de leyes en su ‘ambiente normativo’ más general⁷.

Estos tipos de relaciones pueden llevar a las siguientes situaciones. Primero, puede suceder que una ley invalide a otra, lo cual sucede en el caso de relaciones jerárquicas entre leyes. En este caso una norma de *iuscogens*⁸ prevalecerá a otra que no tiene este mismo nivel. Una segunda situación de conflicto ocurre cuando dos normas son celebradas para actuar concurrentemente, apoyándose la una a la otra. En este caso puede ser que dos normas regulen una misma situación, pero no hay un conflicto tal que involucre la invalidación, sino que más bien las normas actúan apoyándose

⁷ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, KOSKENNIEMI, MARTII. 2006. Op. Cit. Página 16.

⁸ El artículo 53 de la convención de Viena sobre derecho de los tratados caracteriza lo que entendemos por una norma *iuscogens*: “Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario, y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

conjuntamente. Luego una tercera situación, es aquella en que no existe conflicto alguno y las normas pueden convivir en armonía⁹.

Las situaciones anteriormente descritas son un producto de la proliferación o aparición de una gran cantidad de instrumentos legales, tratados y regímenes en el sistema internacional.

Ahora bien ¿Es posible que los conflictos legales originados por la fragmentación se solucionen? La respuesta a esta pregunta es positiva. Existe una diversa cantidad de métodos o formas de resolución de un conflicto¹⁰ entre leyes que deberá examinarse en concreto, según las circunstancias especiales de cada caso en particular.

1.3.Fragmentación del Derecho Ambiental Internacional

A continuación analizaremos en que consiste la fragmentación, específicamente en el derecho ambiental internacional. Estudiaremos lo que se entiende por multiplicidad de instrumentos normativos e instituciones que conforman la denominada ‘Gobernanza Ambiental Internacional’.

⁹ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, KOSKENNIEMI, MARTII. 2006. Op. Cit. página 16.

¹⁰Conflicto, de acuerdo a lo señalado por la CDI, se entiende como un concepto amplio y que es “una situación donde dos reglas o principios sugieren distintas formas de lidiar con un problema”. Se entiende que cuando se está en una situación como la descrita, entonces hay un conflicto.

1.3.1. Multiplicidad de Instrumentos Normativos

En materia ambiental internacional existen múltiples instrumentos que regulan la protección al medio ambiente. Estos instrumentos van desde declaraciones de principios, hasta acuerdos multilaterales, regionales y bilaterales.

La Gobernanza Ambiental Internacional descrita por las Naciones Unidas “comprende las reglas, las prácticas, políticas e instituciones que regulan como los seres humanos interactúan con el medio ambiente.”¹¹

La gestión de los recursos necesita regímenes e instituciones que, en la práctica, lleven a cabo esta labor. Como ya señalamos anteriormente, existe una multiplicidad de regímenes e instituciones que dan origen a la fragmentación de sistema. En primer término, haremos un breve recuento y análisis de los regímenes e instrumentos legales que son parte del derecho ambiental internacional, para luego analizar las instituciones que protegen el medio ambiente.

1.3.1.1. Estocolmo 1972

¹¹ UNEP. EnvironmentalGovernance. [en línea]
<<http://www.unep.org/pdf/brochures/EnvironmentalGovernance.pdf>> [consultado 31 julio 2014]

En la ciudad de Estocolmo, Suecia, el año 1972 se llevó a cabo la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, más conocida como “Conferencia de Estocolmo”. Esta conferencia fue una de las más importantes de la época con la asistencia de representantes de 113 países, que tenía como objetivo diseñar las primeras guías para la protección del medio ambiente.

La Conferencia de Estocolmo tuvo tres grandes resultados: la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante PNUMA), la Declaración de Estocolmo y el Plan de Acción de Estocolmo.

Respecto de la Declaración de Estocolmo, ésta fue el primer instrumento internacional multilateral que reguló el medio ambiente en su conjunto y estableció principios al respecto. Fundamentalmente, consolidó al medio ambiente en un tema global y de interés para todos los países.

Varios son los logros de esta Declaración. Se establecieron, por ejemplo, los Principios 1 y 21 que tuvieron grandes repercusiones. El Principio 1 de la Declaración sostiene que “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la equidad, y el disfrute de condiciones de vida

adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.”¹² De la simple lectura de este principio se puede afirmar que el mismo “ayudó a sentar las bases para la subsecuente aceptación del término desarrollo sustentable”¹³, dado que al hablar de generaciones futuras, anticipa el elemento medular del concepto¹⁴.

Años más tarde, se establece el concepto de desarrollo sustentable, que tiene como objetivos principales lograr el desarrollo económico y social, pero al mismo tiempo garantizar la no destrucción de los recursos naturales que aseguran la calidad de vida a las nuevas generaciones.¹⁵

Por su parte, el Principio 21 del mismo instrumento, establecía que “De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y con los principios de 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 llevan a cabo dentro de su

¹²DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO. [En línea] <<http://www.jmarcano.com/educa/docs/estocolmo.html>> y en HUNTER, DAVID ET AL. 2010. *International Environmental Law and Policy*. 4° Ed. Washington D.C. Página 144.

¹³Ibíd. Página 144.

¹⁴El concepto se acuñó por primera vez en el Informe Brundtland el año 1987, previo a la Conferencia de Río 1992.

¹⁵INFORME BRUNDTLAND “NUESTRO FUTURO COMÚN”. 1987. [En línea] <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>> [consultado 31 julio 2014]

jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.”¹⁶ La importancia de este principio es que es aceptado por la comunidad internacional como “derecho ambiental internacional consuetudinario”¹⁷ y por lo mismo, fue copiado íntegramente en la Declaración de Río de 1992, en su Principio 2.

Para efectos de nuestra investigación, es también necesario recalcar la existencia de los principios 22 y 24 de la Declaración en comento, puesto que introducen la cooperación internacional como “esencial para el control, prevención, reducción y eliminación efectiva de los efectos adversos sobre el medio ambiente.”¹⁸

Por otro lado, el “Plan de Acción de Estocolmo” de 1972, sólo a modo de mención, fue un instrumento normativo que tenía como objetivos elaborar un plan de actividades concretas que se llevarían a cabo a fin de proteger el medio ambiente de los efectos nocivos del hombre. El Plan de Acción se caracterizó como un “esfuerzo comprensivo para identificar los temas ambientales que requerían acción internacional.”¹⁹

¹⁶HUNTER, DAVID ET AL. Op. Cit. Página 145.

¹⁷Idem.

¹⁸Ibíd. Página 144.

¹⁹Ibíd. Página 143

Las áreas de trabajo de este plan eran: la planificación y manejo de asentamientos humanos para aumentar la calidad ambiental, la exploración y fortalecimiento de la educación, información, aspectos sociales y culturales de temas ambientales, identificación y control de contaminantes transfronterizos de importancia; logro de la integración del desarrollo y el medio ambiente y el logro de la gestión de los recursos naturales del medio ambiente.

La importancia del Plan de Acción radica en que establece recomendaciones claras y concretas a los Estados, como por ejemplo la Recomendación 33 que establece “Se recomienda a los gobiernos convengan en reforzar la Comisión Ballenera Internacional, intensificar las actividades de investigación internacional y concretar con carácter urgente un acuerdo internacional bajo los auspicios de la Comisión ballenera Internacional y la participación de todos los gobiernos interesados para suspender por diez años la pesca comercial de ballenas.”²⁰ Lo relevante es que esta recomendación fue determinante para el actuar de la Comisión. De

²⁰ Plan de Acción de Estocolmo. Recomendación 33. [En línea]
<<http://www.ambiente.gov.ar/infotecaea/descargas/estocolmo01.pdf>> [consulta 2 julio 2014]

hecho “la Comisión Ballenera Internacional subsecuentemente adoptaría tal prohibición, la que esencialmente continúa hasta hoy.”²¹

La Conferencia de Estocolmo, su Declaración y el Plan de Acción fueron el punto de partida para el origen de nuevos tratados y acuerdos ambientales multilaterales y bilaterales.

Luego de la Conferencia de Estocolmo, se firmaron diversos acuerdos ambientales multilaterales entre los que encontramos la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (CITES por sus siglas en inglés) del año 1973; la Convención sobre conservación de especies migratorias de 1979; el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono de 1987 y la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación en 1989.

El derecho ambiental internacional siguió creciendo cada vez más. Como bien señala Hunter, “mientras el número y alcance de tratados ambientales se expandía, los observadores esperaban ser capaces de imponer orden en el nuevo campo naciente, con el posicionamiento del

²¹HUNTER, DAVID ET AL. 2010. Óp. Cit. página 143.

derecho ambiental internacional en el contexto de un concepto más amplio de organización.”²² Este concepto más amplio se enmarcaba precisamente en el concepto de desarrollo sustentable.

El concepto de desarrollo sustentable, se popularizó como tal en el Informe denominado “Nuestro Futuro Común” de 1987, o también llamado “Informe Brundtland”²³, que lo describió como el desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades.”²⁴

1.3.1.2. Río de Janeiro, 1992

En el año 1992, se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED por sus siglas en inglés). Esta Conferencia denominada también como “Cumbre de la Tierra” o “Conferencia de Río” contó con la presencia 115 Jefes de Estado, un total de 178 Naciones representadas en total y alrededor de 1400 Organizaciones no gubernamentales.

²²HUNTER, DAVID ET AL. 2010. Óp. Cit. página 147.

²³ Por su director, el entonces Primer Ministro Noruego Gro Harlem Brundtland.

²⁴INFORME BRUNDTLAND. NUESTRO FUTURO COMÚN. 1987. Página 23. [en línea] <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>> [consultado 4 julio 2014] .

La importancia de la Cumbre de la Tierra radica en los acuerdos que fueron alcanzados como: La Declaración de Río; dos convenciones vinculantes, la Convención de la Biodiversidad y la Convención sobre Cambio Climático; la “Agenda 21” sobre Desarrollo Sustentable; un *set* de principios forestales no vinculantes; acuerdos para el desarrollo subsecuente de instrumentos legales sobre desertificación, abastecimiento de peces transzonales y contaminación marina con base en fuentes terrestres y acuerdo para la creación de la “Comisión sobre Desarrollo Sustentable”, para el monitoreo de la implementación de la Agenda 21.²⁵

Respecto de la Declaración de Río de 1992, es una declaración de principios, no vinculante para los países, pero que establece los parámetros de actuación esperados de los Estados. En breve, en esta parte solo nos remitiremos a señalar los principios que se refieren específicamente a la cooperación internacional.

Los principios 7, 12 y 14, mencionan la palabra cooperación en sus textos. El Principio 7 establece “Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la

²⁵ Lista de los acuerdos se encuentra en: HUNTER, DAVID ET AL. 2010. Op. Cit. página 160.

integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes, pero diferenciadas...”²⁶ Este Principio establece un mandato general de cooperación claro a los Estados con el fin de lograr el equilibrio en el ecosistema.

El principio 12 de la misma Declaración aborda también la cooperación internacional, pero lo hace desde el punto de vista de la economía. El principio establece “Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental.”²⁷ Las formas que establece este principio para cooperar son por ejemplo: “Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar

²⁶ La segunda parte de este principio explica por qué las responsabilidades de los países son diferenciadas. Señala la Declaración “Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”. Declaración de Río en español [En línea]

<<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>> [consulta 4 julio 2014]

²⁷DECLARACIÓN DE RÍO EN ESPAÑOL. 1992. [En línea]

<<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>> [consulta 4 julio 2014]

medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los temas ambientales fronterizos o mundiales, deberían en la medida de lo posible basarse en un consenso internacional.”²⁸

El Principio 13 también menciona la palabra cooperación entre países, respecto de la legislación de cada país. Se establece que “...Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control en zonas situadas fuera de su jurisdicción.”²⁹

El Principio 14 de la Declaración se refiere específicamente a la cooperación internacional como una forma de evitar daño ambiental. Señala este principio: “Los Estados deberían cooperar efectivamente para desalentar o evitar la reubicación y la transferencia a otros Estados de

²⁸ídem.

²⁹ídem.

cualesquiera actividades que causen degradación ambiental grave o se consideren nocivas para la salud humana.”³⁰

De la revisión de estos principios de la Declaración de Río, podemos concluir que la cooperación ambiental internacional involucra todos los ámbitos de acción: legal, económico y responsabilidad. A diferencia de la Declaración de Estocolmo, donde la palabra “cooperación” aparece solamente una vez, específicamente en el Principio 22, en la Conferencia de Río, los Estados comprendieron que la cooperación internacional era algo esencial para el desarrollo del derecho ambiental internacional y en general para la protección del medio ambiente. Sin cooperación no habría prosperidad, y el eventual daño al planeta sería cada vez más inminente.

1.3.1.3. Johannesburgo 2002

A propósito del décimo aniversario de la “Conferencia de Río” de 1992, se celebró en Johannesburgo, Sudáfrica, el año 2002 “La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable”. Esta conferencia tuvo como resultados la Declaración de Johannesburgo” y el “Plan de Implementación de Johannesburgo”.

³⁰ídem.

En la Declaración, se confirma el deseo y compromiso de la comunidad internacional de continuar con la labor de lograr el ansiado Desarrollo Sustentable.

Se identifican y reconocen los desafíos que no han podido superarse del todo como la erradicación de la pobreza o la modificación de pautas de consumo y producción.³¹ Se reconoce por ejemplo que “La profunda fisura que divide a la sociedad humana entre ricos y pobres, así como el abismo cada vez mayor que separa al mundo desarrollado del mundo en desarrollo, representan una grave amenaza a la prosperidad, seguridad y estabilidad mundiales.”³²

Además de los problemas sociales, se reconoce en Johannesburgo, que la calidad del Medio Ambiente no solo no ha mejorado, sino que ha empeorado con los años. El párrafo 13 establece al respecto que “Continúa la pérdida de la biodiversidad; siguen agotándose la población de los peces; la desertificación avanza cobrándose cada vez más tierras fértiles; ya se

³¹DECLARACIÓN DE JOHANNESBURGO. 2002. Párrafo N° 11. [En línea]
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm>[consultado 25 julio 2014]

³²ibíd. Párrafo 12.

hacen evidentes los cambios del clima; los desastres naturales son más frecuentes y devastadores...”³³

En esta declaración vemos como también se agregan nuevos conceptos, como el de globalización, respecto del cual se señala en el párrafo 14 lo siguiente: “La globalización ha agregado una nueva dimensión a estos problemas.³⁴La rápida integración de los mercados, la movilidad del capital y los apreciables aumentos en las corrientes de inversión en todo el mundo han creado nuevos problemas, pero también nuevas oportunidades para la consecución del desarrollo sostenible. Pero los beneficios y costos de la globalización no se distribuyen de forma pareja y a los países en desarrollo les resulta especialmente difícil responder a este reto.”³⁵

Para el logro de los objetivos se estableció el “Plan de aplicación de Johannesburgo”, que posee metas específicas como “la reducción a la mitad, para el año 2015, de la población mundial cuyo ingreso es menor a

³³Ibíd. Párrafo13.

³⁴ Señalados en el párrafo anterior.

³⁵DECLARACIÓN DE JOHANNESBURGO. 2002. Op. Cit. Párrafo 14.

un dólar diario y del número de personas que sufren hambre”³⁶ o “combatir la desertificación y mitigar los efectos de las sequías e inundaciones.”³⁷

Algo interesante que debemos desatacar es que a diferencia de la Declaración de Río de 1992, en la Declaración de Johannesburgo no hay referencia alguna al rol de la cooperación internacional en materia de medio ambiente. La única referencia que se hace respecto de cómo lograr los objetivos, es que el multilateralismo sería la respuesta. Se establece que “Para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible, necesitamos instituciones internacionales y multilaterales más eficaces, democráticas y responsables de sus actos.”³⁸

1.3.1.4. Río +20 2012

La Conferencia de Río +20 sobre Desarrollo Sostenible del año 2012, se realiza a propósito del aniversario número 20 de la Conferencia de Río de 1992. En esta oportunidad, al igual que en Johannesburgo, no se termina la conferencia con una declaración de principios, pero si termina con un

³⁶ LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE. Página 2. [En línea] <<http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/ea/descargas/johannesburgo01.pdf>> [consultado 25 julio 2014]

³⁷Ibíd. Página 2.

³⁸Ibíd. Párrafo 31.

documento final de la conferencia denominado “el futuro que queremos” de fecha 19 de junio de 2012.

En el documento recién señalado, la comunidad internacional, reconoce los pocos avances que se han conseguido en los 20 años, la crisis del cambio climático, y las dificultades de ciertos países para conseguir el desarrollo sustentable.

A su vez, se reconoce también la importancia de la gobernanza ambiental internacional, de la participación de pueblos indígenas y de los jóvenes. Se señala en el punto número 55 del documento que “Nos comprometemos a revitalizar la alianza mundial en pro del desarrollo sostenible que pusimos en marcha en Río de Janeiro 1992.”³⁹

Respecto de la cooperación internacional, en este documento, a diferencia de Johannesburgo el año 2002, si se reconoce la importancia de esta actividad. En el párrafo número 11 se establece lo siguiente: “Reafirmamos nuestro compromiso de fortalecer la cooperación internacional, para hacer frente a los persistentes problemas relacionados

³⁹EL FUTURO QUE QUEREMOS. Documento Final Cumbre de Rio +20. 2012. [En línea]
<https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf> [consultado 25 junio 2014]

con el desarrollo sostenible para todos, en particular para los países en desarrollo...⁴⁰

Así las cosas, si bien el documento completo no tiene como centro el tema de la cooperación, igualmente incluye en uno de sus puntos el reconocimiento de la importancia que tiene la cooperación internacional para el logro del desarrollo sostenible.

El documento que analizamos, es muy completo y en él se abordan la mayoría de las temáticas ambientales y sociales, convirtiéndose en una buena fuente de conocimiento de los desafíos actuales en materia ambiental, social y de desarrollo.

1.3.1.5. Acuerdos Ambientales Multilaterales

Los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AMUMAS) son instrumentos normativos que regulan temas relacionados al medio ambiente, que involucran a tres o más países y que nacen de la necesidad de resolver los problemas ambientales a fin de revertir o frenar las consecuencias negativas de los mismos.

⁴⁰Ibíd. Párrafo 11.

La historia de este tipo de acuerdo se remonta al año 1911, año en que se firmó el “Tratado para la preservación y protección de lobos marinos”, que tenía como Estados firmantes a Estados Unidos de América, Rusia, Reino Unido y Japón.⁴¹

Pasados los años, se siguieron adoptando nuevas convenciones y muchos de estos acuerdos se fueron adoptando en virtud de las conferencias sobre medio ambiente de las Naciones Unidas.

Un ejemplo de este tipo de acuerdos son, la Convención sobre la Biodiversidad de 1992⁴², el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1992⁴³, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional de 1998⁴⁴,

⁴¹ HUNTER, DAVID ET AL. Óp. Cit. página 140.

⁴² CONVENCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD. 1992. [En línea] <<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> >

⁴³ CONVENCIÓN DE BASILEA SOBRE CONTROL DE MOVIMIENTOS FRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS Y OTRAS SUSTANCIAS. 1992. [En línea] <http://ban.org/about_basel_conv/baselspan.pdf >

⁴⁴ CONVENIO DE ROTTERDAM SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONSENTIMIENTO FUNDAMENTADO PREVIO APLICABLE A CIERTOS PLAGUICIDAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS PELIGROSOS OBJETO DE COMERCIO INTERNACIONAL. 1998. [En línea] <<http://www.fmed.uba.ar/depto/toxico1/rotterdam.pdf> >

el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes de 2001⁴⁵, etc.

Es importante destacar que los acuerdos ambientales multilaterales, pueden ser calificados como tratados según lo dispuesto en el artículo 2 letra a) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados⁴⁶ y por tanto son aplicables sus reglas en caso de existir algún tipo de duda al respecto.

Además de los “AMUMAS” a nivel global, existen también tratados bilaterales y regionales, que pueden ser a su vez bilaterales o multilaterales. Los tratados bilaterales son aquellos en que dos Estados contraen obligaciones recíprocas respecto de un tema ambiental específico. Los tratados o acuerdos regionales involucran a dos o más Estados que conforman una región geográfica específica. Un ejemplo de tratado o acuerdo bilateral es el acuerdo de cooperación ambiental entre Chile y Canadá, que será estudiado más adelante en detalle y un ejemplo típico de

⁴⁵CONVENIO DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES. 2001. [En línea] <http://www.pops.int/documents/convtext/convtext_sp.pdf >

⁴⁶ Señala “se entiende por tratado, un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE DERECHOS DE LOS TRATADOS. Artículo 2°. [En línea]<<http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>>[consultada 22 junio 2014]

tratado regional, es el Tratado de Asunción, firmado el año 1991 que da origen al MERCOSUR.

1.3.2. Multiplicidad de Instituciones Internacionales Ambientales

En los párrafos anteriores se analizaron someramente los múltiples instrumentos ambientales que son parte de la Gobernanza Ambiental Internacional. Para seguir con el estudio y entender el fenómeno de la fragmentación a cabalidad, a continuación se hará una breve reseña de las instituciones internacionales ambientales que protegen el medio ambiente.

1.3.2.1. Sistema de las Naciones Unidas: PNUMA, CDS y PNUD

Respecto de las instituciones que rigen al Medio Ambiente, la principal dentro del sistema de Naciones Unidas, es el Programa para el Medio Ambiente (PNUMA o UNEP por sus siglas en inglés). Este programa fue concebido en la Conferencia de Estocolmo de 1972 en conjunto con el Plan de Acción para la protección del Medio Ambiente y la Declaración de Estocolmo. Fue creado ese mismo año por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El PNUMA es el principal órgano dentro del sistema de las Naciones Unidas que tiene como objetivos alcanzar metas ambientales a nivel global. Este programa fue concebido desde el principio como “un pequeño cuerpo de coordinación, cuya misión era catalizar la cooperación ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas y sus Estados miembros y no para actuar directamente como una agencia ejecutiva.”⁴⁷

Entre las funciones que tiene este programa están la recolección y distribución de información del medio ambiente a nivel global, tiene también un rol importante y crítico en el desarrollo de las negociaciones de tratados internacionales de medio ambiente, y cumple un rol de secretaría para varios tratados ambientales, incluyendo la Convención de la Biodiversidad y la Convención de Basilea⁴⁸.

El PNUMA también promueve “la cooperación internacional más que la iniciación de nuevos programas por su cuenta”⁴⁹, además tiene una serie de programas internos que se han implementado como “estimulación de la investigación, colección y coordinación de publicaciones, educación, patrocinio en las negociaciones de tratados internacionales, y el

⁴⁷Ibíd. Página 192.

⁴⁸Ibíd.página 144.

⁴⁹ IWANA TORU. Óp. Cit. página 19.

establecimiento de órganos ambientales especializados tal como la adopción de guías y otros tipos de instrumentos jurídicos.”⁵⁰

El PNUMA, si bien no tiene un gran poder dentro de las Naciones Unidas, ni tampoco cuenta con grandes fondos monetarios para su desarrollo, si ha tenido varios logros. Por ejemplo, se ha señalado con razón, que uno de los principales logros que ha tenido el PNUMA a lo largo de su existencia ha sido el hecho de “convertir al medio ambiente en un tema global.”⁵¹ De hecho es posible afirmar que “aquellos que se reunieron en Estocolmo en 1972, pudieron apenas haber imaginado que la agenda ambiental se hubiera convertido en una tan avanzada y prominente como lo es hoy en día.”⁵²

Respecto de la regulación ambiental el PNUMA también ha jugado un rol importante en la producción de avances en el derecho ambiental internacional. AdilNajam señala: “Aparte del rol en la agenda ambiental y su concretización en temas tales como la desertificación, la biodiversidad, y el cambio climático, ha sido el principal gestor de negociaciones de

⁵⁰Ídem..

⁵¹ NAJAM ADIL. The case against a new international environmental organization.9 Global Governance 367 (july 2003) en HUNTER, DAVID ET AL. 2010.Op.Cit. Página 196.

⁵² NAJAM ADIL. The case against a new international environmental organization.9 Global Governance 367 (july 2003) en HUNTER, DAVID ET AL. 2010. Op.Cit. Página 196.

regímenes complejos sobre el agotamiento de la capa de ozono, comercio en especies amenazadas, comercio de desechos peligrosos, contaminantes orgánicos persistentes, océanos regionales, etc.”⁵³

Además del programa específico de las Naciones Unidas, dentro del sistema también existen otros programas y comisiones que lidian con temas relacionados con el medio ambiente como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD o UNDP por sus siglas en inglés), la Comisión de Desarrollo Sustentable (CDS) y el Foro Político de Alto Nivel para el Desarrollo Sustentable.

La Comisión de Desarrollo Sostenible, fue creada en la Cumbre de la Tierra de 1992, para coordinar e integrar temas ambientales y económicos dentro del sistema de Naciones Unidas y para asegurar y monitorear la implementación de la Agenda 21.⁵⁴

Las funciones de la Comisión eran entre otras: 1) monitorear la implementación de la Agenda 21 y las actividades relacionadas con la integración del medio ambiente y desarrollo dentro del sistema de Naciones

⁵³Ídem..

⁵⁴Agenda 21. [En línea]

<<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>>[consultado 31 julio 2014]

Unidas; 2) considerar la información entregada por los Gobiernos; 3) revisar el progreso de implementación de la Agenda 21, incluyendo lo relacionado a fuentes de financiamiento y nuevas tecnologías; 4) proveer recomendaciones apropiadas a la Asamblea General, a través del Consejo Económico y Social, relacionadas a la implementación de la Agenda 21.⁵⁵

Se ha discutido si las responsabilidades y objetivos de la Comisión, son irreales y han creado más expectativas de lo necesario. Aun así, la Comisión pudo realizar negociaciones y actividades de cooperación con instituciones fuera del sistema de las Naciones Unidas como la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial.

En la Conferencia de Río +20, los Estados miembros acordaron la creación del denominado “Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sustentable”, que reemplazó a la Comisión de Desarrollo Sustentable.

Esta nueva institución, provee “liderazgo político y una guía. Sigue y revisa la implementación de los compromisos sobre desarrollo sustentable y

⁵⁵Resolution on Institutional Arrangement to follow up the United Nations Conference on Environment and Development.U.N.G.A.Res 47/191, reimpresa en 32 I.L.M. 238 (1993).En HUNTER, DAVID ET AL. 2010.International Environmental Law and Policy.4° Ed. Washington D.C. página 198.

dirige nuevos y emergentes desafíos sobre desarrollo sustentable. El foro también adopta declaraciones negociadas.”⁵⁶

El presidente de la 68^o sesión de la Asamblea General señaló en esa oportunidad que “Hemos creado este Foro para el propósito expreso de alcanzar más efectivamente nuestras aspiraciones y agendas en un momento en que nos damos cuenta que la práctica de la sustentabilidad provee el único puente real entre nuestro pasado, nuestro presente y nuestro futuro y desde nuestro planeta hacia nuestras personas y prosperidad.”⁵⁷ Por otro lado, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon señaló respecto del nuevo foro que “El Foro revisará el progreso, generará ímpetu político y lanzará asociaciones y actividades para avanzar en las metas compartidas.”⁵⁸

El Foro se reúne cada cuatro años bajo los auspicios de la Asamblea General y cada un año bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (ECOSOC).

⁵⁶HIGH LEVEL OF POLITICAL FORUM.[En línea]<<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1556>> [consultado 25 junio 2014]

⁵⁷Ídem..

⁵⁸ Cita en la página web del foro. [En línea]

<<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1556>> [consultado 25 junio 2014]

La última institución a señalar y que se encuentra dentro del sistema de las Naciones Unidas es el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o PNUD. Este programa es el encargado de mitigar la pobreza y promover el desarrollo en el planeta y es la institución más grande dentro del sistema de Naciones Unidas que trabaja con temas ambientales.

Las funciones del PNUD se relacionan con el logro de los Objetivos del Milenio⁵⁹ establecidos para el año 2015. Estos objetivos son 8 y se van monitoreando mediante los informes nacionales. Los objetivos son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4) la reducción de la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo⁶⁰.

En la constante búsqueda del logro de los Objetivos del Milenio, el PNUD, ha intensificado su actividad en países más necesitados, como

⁵⁹ Los Objetivos del Milenio, constituyen un plan convenido por todas las naciones e instituciones del mundo ligadas al desarrollo. Estos objetivos se establecieron en la “Cumbre del Milenio” el año 2000, en la ciudad de Nueva York.

⁶⁰Más información sobre los Objetivos del Milenio para el año 2015 [En línea]
<<http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/mdgoverview/>> [consultado 29 julio 2014]

Ruanda por ejemplo, donde se implantó “un programa ambiental que comenzó el año 2006 [y que] ha logrado restaurar 1.300 hectáreas a través de plantas agro-forestales, como cañas y producción de frutas a lo largo del Lago Kivu. Para el año 2008, más de 1.100 hogares se habían beneficiado del programa, que era conjuntamente apoyado por un PNUD y por una subvención del Gobierno de Holanda.”⁶¹

En Chile, el último informe sobre cumplimiento de los Objetivos del Milenio es del año 2010 y en materia ambiental las metas que se plantearon como indicadores mínimos, fueron: la incorporación de los principios de desarrollo sustentable en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente, reducir la pérdida de la diversidad biológica, reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y servicios básicos de saneamiento, haber mejorado considerablemente para el año 2020 la vida de por lo menos 10 millones de tugurios.⁶²

⁶¹ HUNTER, DAVID ET AL. 2010. Óp. Cit. página 202.

⁶² OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. Tercer Informe del Gobierno de Chile. 2010. [En línea] <http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/objetivos_milenio/undp_cl_ODM_Chile3_2010.pdf> [consultado 25 julio 2014]

Los objetivos se han ido cumpliendo año a año y el último Informe sobre Desarrollo Humano Mundial del PNUD, de fecha 24 de julio de 2014, sitúa a Chile en el primer lugar en desarrollo humano entre los países de América Latina y el Caribe.⁶³

El PNUD tiene presencia en 177 países incluido Chile y posee 5 oficinas regionales.⁶⁴

Como es posible dilucidar, dentro del sistema de las Naciones Unidas, existen varias instituciones que tienen relevancia en el área ambiental. La más importante de estas instituciones es el PNUMA, puesto que sus únicos objetivos se relacionan con la gestión de la Gobernanza Ambiental Internacional y la protección del medio ambiente. Sin embargo, dentro de la ONU también hay otras instituciones como el PNUD y el recientemente creado Foro de Alto Nivel Político para el Desarrollo Sustentable que también tienen relación directa con temas medio ambientales.

⁶³ Noticia de 24 de julio de 2014 en página web del PNUD Chile. [En línea] <<http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/pressreleases/2014/07/24/chile-se-ubica-en-el-primer-lugar-en-desarrollo-humano-entre-los-pa-ses-de-am-rica-latina-y-el-caribe/>> [consultado 30 julio 2014]

⁶⁴ Las oficinas regionales se encuentran en África, Países Árabes, Asia y el Pacífico, Europa y comunidad de estados independientes y América Latina y el Caribe.

1.3.2.2. Grupo del Banco Mundial: CAO

Además de las instituciones de Naciones Unidas que recientemente expusimos, existen otro tipo de instituciones que indirectamente también buscan la protección del medio ambiente. Decimos indirectamente puesto que puede ser que esta protección no sea el principal objetivo de una institución así, pero con su trabajo finalmente igual están realizando esta labor. La Oficina de Ombudsman y Asesor de Observancia del Grupo del Banco Mundial (CAO) es un ejemplo de este tipo de institución.

Esta Oficina, está dirigida directamente a las comunidades o personas que se vean afectadas por un proyecto que ha sido financiado por organismos que se ocupan del sector privado del Banco Mundial, es decir la Corporación Financiera Internacional (IFC por sus siglas en inglés) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA por sus siglas en inglés).

Esta Oficina posee un procedimiento interno propio de investigación y monitoreo de los proyectos de los cuales se ha entablado cualquier tipo de reclamo.

Latino América, Asia, África y Europa del Este concentran la mayor parte de presentación de casos. Uno de estos casos fue la presentación que recibió la CAO respecto del Proyecto Hidroeléctrico Pangué, financiado por la IFC. Fue presentado en julio del año 2002, por unas mujeres pehuenche de la zona del río Pangué en la región del BíoBío en nuestro país, que estaban siendo afectadas como comunidad por la construcción de tal proyecto.

La reclamación se basaba principalmente en que el proyecto había implementado medidas de mitigaciones ambientales y sociales inapropiadas y débiles y por otro lado la falta de una adecuada compensación a los individuos directamente afectados.⁶⁵ Este proyecto tuvo un gran impacto en la comunidad pehuenche, puesto que la represa Pangué inundó 450 hectáreas y desplazó a 53 personas.⁶⁶ El Banco Mundial después de una investigación decidió retirar finalmente la inversión del proyecto en el año

⁶⁵Más información disponible [En línea]

<http://www.caoombudsman.org/cases/case_detail.aspx?id=93>[consultado 21 julio 2014]

⁶⁶LECCIONES APRENDIDAS: HIDROELÉCTRICA PANGUE. 2004. Departamento de Desarrollo y Medio Ambiente de IFC. [En línea] <http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/IFCSpan_pangue_summary.pdf> [consultado 22 julio 2014]

2002, pero a pesar de este retiro, la CAO siguió trabajando en el monitoreo del proyecto en conjunto con organizaciones locales e indígenas.⁶⁷

Actualmente existen cuarenta y dos casos de reclamo que se encuentran abiertos en la CAO, de los que dieciséis corresponden a casos de países latinoamericanos.

La importancia de destacar esta institución recae en que, con un procedimiento interno propio, el Grupo del Banco Mundial, posee la oportunidad para discutir ciertas inversiones en proyectos que pueden afectar socialmente o ambientalmente un lugar determinado. Lo relevante es que este procedimiento se dirige directamente a las personas que se ven afectadas sin la necesidad de actuar representadas.

1.3.2.3. Organizaciones No Gubernamentales

Otras instituciones u organizaciones que tienen como objetivo la protección del medio ambiente y que son internacionales, son las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG'S) como por ejemplo Greenpeace, Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF por sus siglas en inglés), EarthAction, y TheNatureConservancy.

⁶⁷ídem.

Las instituciones recién nombradas, junto a muchas otras alrededor del mundo, han tenido un gran impacto en la conciencia de las personas y dentro de sus actividades destacan la participación en la negociación de nuevos tratados ambientales multilaterales y en la implementación de nuevas políticas ambientales.

Las ONG'S han sido descritas como "entidades ciudadanas voluntarias sin fines de lucro, organizadas nacional o internacionalmente. Así son consideradas como ONG las asociaciones profesionales, uniones de comercio, organizaciones religiosas, de mujeres o de jóvenes, asociaciones de cooperación, organizaciones de desarrollo y derechos humanos, grupos de protección del medio ambiente, instituciones de investigación de asuntos internacionales, y asociaciones de parlamentarios."⁶⁸ Estas organizaciones por tanto, participan en Derecho Internacional y tienen un especial rol en las conferencias de las Naciones Unidas.

Las ONG'S han cumplido a lo largo de la evolución del Derecho Ambiental un papel muy importante respecto de crear conciencia en la población sobre la protección del medio ambiente. Gracias a la

⁶⁸ SCLECHTER G. MICHAEL. Óp. Cit. Página 185.

concientización en las personas, la Gobernanza de los recursos ambientales pasó a ser un tema primordial en las agendas de los distintos países que fueron adoptando normas a nivel global y local.

Estas organizaciones también juegan un rol importante en las conferencias de las Naciones Unidas. Por ejemplo a la Cuarta Conferencia de la Mujer realizada en Beijing, asistieron alrededor de 40.000 ONG'S.⁶⁹

El poder de influencia que pueden tener en una Conferencia Mundial por tanto puede ser muy grande. Se ha señalado que “el mejor momento para influenciar en una conferencia mundial, no es durante la conferencia misma, sino que durante el proceso de preparación (al menos 60 por ciento del resultado final de una Conferencia de las Naciones Unidas se determina durante el proceso de preparación), usualmente a través de reuniones de grupos de expertos, que están casi siempre abiertos a la participación de ONG.”⁷⁰

En resumen las ONG'S son instituciones que tienen gran relevancia dentro de la Gobernanza Ambiental Internacional, toda vez que juegan un papel muy importante a nivel local, trabajando con las comunidades y

⁶⁹ Según datos señalados en: SCLECHTER G. MICHAEL. Óp. Cit. Página 189.

⁷⁰Ídem.

personas directamente, y también a nivel global, participando de las conferencias mundiales y de los acuerdos ambientales multilaterales.

1.4. Valoración del fenómeno de la fragmentación.

1.4.1. Visión negativa: Fragmentación como sinónimo de incoherencia.

La fragmentación como fenómeno ha sido descrita mayormente como algo negativo. La fragmentación en su visión negativa representa la división, la incoherencia y la injusticia. La pluralidad de leyes y sistemas institucionales, tiene como consecuencia principal la incoherencia entre los mismos. Se ha señalado por ejemplo que “la intensa regulación jurídica de las relaciones internacionales contribuyó para elevar de forma inusitada, la probabilidad de conflictos normativos.”⁷¹ Se dice también, respecto de lo mismo que “El vertiginoso aumento del número de tratados multilaterales, precipitó no solamente los conflictos entre normas de diferentes subtemas a ejemplo de lo que ocurre con los acuerdos de la OMC y los tratados

⁷¹DO AMARAL JÚNIOR ALBERTO. 2009. El “diálogo” de las Fuentes: fragmentación y coherencia en el derecho internacional contemporáneo. Revista sobre enseñanza del Derecho. Vol.7 (13): 73.

ambientales, sino también entre normas de un mismo subsistema, como se verifica en las reglas de la OMC.”⁷²

La fragmentación ha sido descrita también como un fenómeno “que lleva a ineficiencias, una falta de sinergia, fragmentación de reglas y a una proliferación de instituciones. Adicionalmente, crea un traslape y duplicidad de reglas y complica e incluso previene la coherencia. La fragmentación del régimen lleva a estándares inconsistentes o contradictorios.”⁷³

Por tanto, la razón fundamental por la cual se ve la fragmentación como un fenómeno negativo, es la incoherencia entre las normas jurídicas que tiene como fuente de injusticia. Do Amaral señala en uno de sus trabajos que “El orden y la justicia, dos valores caros [sic] al sistema jurídico internacional, dependen de la coherencia interna de las normas que lo integran. Un sistema incoherente es injusto y no proporciona la paz y la estabilidad, que está siempre asociadas al establecimiento del orden.”⁷⁴

El informe de la CDI, liderado por Koskenniemi, también plantea una visión negativa inicial de la fragmentación del derecho internacional, pero a

⁷²Ibíd. Página 75.

⁷³ROCH PHILIPPE Y PERREZ XAVER FRANZ. 2005. International Environmental Governance: The strive towards a comprehensive, coherent, effective and efficient International Environmental Regime. Colorado Journal of International Environmental Law and Policy. Vol. 16: 16.

⁷⁴DO AMARAL JÚNIOR ALBERTO. 2009. Óp. Cit. Página 102.

la vez entrega las pautas y principios de solución de los conflictos causados por la fragmentación. El informe señala en sus conclusiones: “la Fragmentación pone en cuestionamiento la coherencia del derecho internacional. La coherencia es valorada positivamente, dada la conexión que tiene con la previsibilidad y certeza jurídica. Además solo un sistema legal coherente trata los temas legales igualmente. La coherencia es sin embargo, un valor formal y abstracto. Para un sistema legal que es considerado en algunos aspectos como injusto e impracticable, no se añade ningún valor por el hecho que sea coherente. Por tanto, junto a la coherencia, el pluralismo debería ser entendido como un valor constitutivo del sistema.”⁷⁵

Así las cosas, el Informe de la CDI señala que la coherencia es un valor importante dentro de un sistema legal, pero dentro del derecho internacional el pluralismo también es considerado un valor constitutivo de ese mismo sistema legal.

1.4.2. Visión positiva: Fragmentación como oportunidad.

⁷⁵ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, KOSKENNIEMI, MARTII. 2006.Op. Cit. Parágrafo 491.

Si la visión negativa de la fragmentación se identifica principalmente con los conceptos de incoherencia y conflicto, la visión positiva tiene como concepto fundamental la “oportunidad”. La fragmentación, si bien representa una división, también representa la pluralidad y multiplicidad y por tanto una mayor regulación de los temas específicos que efectivamente necesitan regulación especial.

La oportunidad a la que se hace referencia se traduce en que si existe una mayor cantidad de instrumentos normativos e instituciones a las cuales acudir, tengo una mayor oportunidad de resolver los eventuales problemas ambientales que podrían ocurrir. Por ejemplo, frente a un daño ambiental que conlleva consecuencias nocivas para una comunidad o personas en general, existen diversas instituciones que podrían hacerse cargo del problema, como la CAO del Banco Mundial, la UNEP o bien una ONG. Al existir una multiplicidad de instituciones ambientales internacionales y normas que regulan la mayoría de los temas específicos las oportunidades de resolución de conflictos se multiplican, haciendo que la Gobernanza Ambiental Internacional sea eficiente a la hora de cubrir las aristas necesarias para la protección del medio ambiente.

Además de la identificación con el concepto de “oportunidad” unos caracterizan a la fragmentación como una “expansión sin precedentes normativa e institucional del derecho internacional.”⁷⁶ Otros señalan a su respecto que la fragmentación es una “demostración positiva de la sensibilidad de la imaginación legal al cambio social.”⁷⁷

1.5. Posición seguida en esta memoria

Si la fragmentación es un fenómeno que trae consecuencias negativas o positivas es algo que se ha discutido y que seguramente seguirá en discusión. Es por esto, que en este punto coincidimos con lo señalado por Karen Scott, quien extrayéndose del debate señala: “Y sea positiva o negativa, la fragmentación del derecho ambiental internacional que surge de la creación de múltiples regímenes e instituciones con mandatos reguladores similares, existe y ha dado origen sin ligar a dudas, a riesgo de duplicidad, divergencia e incluso conflicto entre estándares ambientales y obligaciones”⁷⁸.

⁷⁶ PROST MARIO Y KINGSLEY PAUL. 2006. Unity, Diversity and the fragmentation of international law: How much does the multiplication of international organizations really matter?. Chinese Journal of International Law. 341, 343.

⁷⁷ KOSKENNIEMI MARTII Y LEINO PÄIVI. 2002. Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties. Leiden Journal of International Law (15) 553, 575.

⁷⁸ SCOTT, KAREN. Op. Cit. Página 180.

Scott asume que la fragmentación existe y que produce ciertos riesgos que pueden ser manejados. Una de las formas que se plantean para el manejo de la fragmentación es a través de mecanismos como la cooperación institucional y la integración. Una de las formas de cooperación ambiental es la cooperación bilateral entre dos países que tienen intereses comunes y que buscan potenciarse a través de la firma de un acuerdo de cooperación.

A continuación se analizará el concepto de cooperación a fin de intentar resolver las problemáticas planteadas en este trabajo que se relacionan con la cooperación y sus instrumentos formales y el manejo de la fragmentación.

Veremos si la cooperación bilateral logra manejar los riesgos y consecuencias de la fragmentación o si bien este tipo de cooperación genera aún más fragmentación.

2. COOPERACIÓN

En este capítulo analizaremos el concepto de cooperación internacional. Veremos de que se trata esta actividad tanto a nivel general y como en materia de medio ambiente. Veremos cuáles son los mecanismos o medios actuales que existen para concretar esta actividad, y distinguiremos entre mecanismo formales e informales de cooperación. Por último identificaremos cuáles son los riesgos que conlleva la cooperación cercana entre actores internacionales.

2.1.Cooperación Ambiental Internacional

La cooperación internacional en general, es definida como “la relación que se establece entre dos o más países, organismos u organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de alcanzar metas de desarrollo consensuada”⁷⁹. En materia ambiental las metas que se pretenden alcanzar son en general el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente y de manera específica, cada Convención, acuerdo o institución

⁷⁹RED ARGENTINA PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL. Conceptualizando la Cooperación internacional. Página 2. [En línea] <<http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/manual-de-cooperacion-internacional-una-herramienta-de-fortalecimiento-para-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil-osc/>> [consultado 3 agosto 2014]

tiene sus objetivos propios como por ejemplo, la CCMLAR, es la Comisión dedicada a la conservación de recursos vivos marinos en la Antártica o la CMS, que es la Convención sobre Especies Migratorias.

La cooperación internacional como actividad en sí misma, nació en 1945 con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y específicamente, con la firma de la Carta de San Francisco⁸⁰ y la creación de la ONU.

El artículo 56 de la Carta de la ONU señalaba expresamente respecto de la cooperación internacional lo siguiente: “Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55”. Los propósitos de tal artículo tienen relación con la promoción de progreso económico y social de los Estados Miembros.⁸¹

Un hito importante respecto de la cooperación internacional, es la Declaración del Milenio, del año 2000, donde se establecieron los Objetivos de Desarrollo para el Milenio, que como bien vale recordar, fijan una meta para el año 2015 que dice relación con el cumplimiento de los siguientes

⁸⁰CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. 1948 [En línea] <<http://www.un.org/es/documents/charter/>> [consultado 2 agosto 2014]

⁸¹CARTA DE LA ONU. Óp. Cit. Artículo 55

objetivos: 1) erradicar la pobreza; 2) lograr la enseñanza primaria; 3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sustentabilidad del medio ambiente; y 8) fomentar la asociación mundial para el desarrollo.

Respecto de estos objetivos se ha señalado que estos “tratan de alcanzar o dar solución a problemáticas que en la actualidad se consideran los principales obstáculos al desarrollo en los países menos favorecidos. La idea es mancomunar esfuerzos, recursos y sinergia para ayudar a los más carenciados. Y es por esto que todos los gobiernos, agencias de cooperación, ministerios de relaciones exteriores y embajadas, las utilizan como marco y guía para establecer sus líneas de cooperación.”⁸²

Los Objetivos del Milenio, son por tanto, un parámetro de los problemas actuales que requieren del compromiso de todos los Estados e instituciones tanto globales, regionales como locales, para alcanzarse y

⁸²RED ARGENTINA PARA LA COOPERACION INTERNACIONAL. Op. Cit. Página 25.

dentro de este contexto, la cooperación internacional juega un rol fundamental.

En lo que incumbe a esta investigación, dentro de los Objetivos del Milenio, se encuentra en el número ocho, el hecho de garantizar la sustentabilidad del medio ambiente. ¿Cómo lograr esta garantía de sustentabilidad del medio ambiente? Pues bien, esa es una de las grandes interrogantes a responder y su respuesta sería tan amplia como lo es la pregunta en sí misma. No es posible entregar una sola respuesta, pero si hay una forma de evitar que siga habiendo daños al medio ambiente. Una de esas formas sería precisamente la cooperación ambiental internacional. Esta actividad se enfoca precisamente en lograr este objetivo junto con el de protección del medio ambiente, puesto que los países o instituciones se pondrán de acuerdo en realizar actividades de ayuda mutua para el logro de los objetivos.

Ahora bien, habiendo identificado el concepto de cooperación internacional y los objetivos que se proponen cumplir los actores, es preciso identificar a continuación, cuáles son los niveles de cooperación que existen (por ejemplo cooperación a nivel multilateral, regional o bilateral) y

cuáles son los mecanismos o medios que se utilizan para concretar algún tipo de cooperación.

2.2.Niveles de Cooperación Internacional

Existen tres tipos de niveles en que se puede cooperar. En primer término está la cooperación a nivel multilateral, que se concreta en acuerdos en que participan tres o más actores internacionales. En segundo lugar encontramos la cooperación a nivel regional, que tiene relación con la asociación de países de una misma región geográfica y por último la cooperación bilateral, que al igual que la multilateral, también dice relación con el número de actores que participan en el acuerdo de cooperación, que en este caso, serían solo dos.

2.2.1. Cooperación Multilateral

La cooperación multilateral “es aquella en que los gobiernos confieren parte de sus recursos y posibilidades a las distintas organizaciones internacionales, o bloques regionales, para que cuenten con ellos para la consecución de sus fines. El objetivo de este vínculo es realizar un

intercambio que permita facilitar el desarrollo en las distintas áreas de trabajo.”⁸³

Este tipo de cooperación resulta bastante útil cuando se tratan de alcanzar objetivos que involucren a varios países y que sean de interés mundial o global. Un caso de cooperación a nivel multilateral, por ejemplo, es la cooperación plasmada en la “Declaración de Río” del año 1992.

Como vimos anteriormente, este instrumento es uno de los que más menciona la palabra cooperación en su texto, haciendo bastante hincapié en esta actividad como medio para lograr los objetivos de desarrollo sustentable. Los principios 7, 12 y 14 se refieren expresamente al compromiso de cooperación internacional respecto determinados temas ambientales.

Otro ejemplo cooperación multilateral en materia ambiental es el que se plasma en la Convención sobre la Biodiversidad. En el artículo 5° de esta Convención se establece lo siguiente: “Cada parte contratante en la medida de lo posible, y según proceda, cooperará con otras partes contratantes

⁸³Definición del Ministerio de Educación y Cultura del Gobierno Uruguayo. [En línea] <<http://mec.gub.uy/mecweb/container.jsp?contentid=1245&site=17&chanel=mecweb&3colid=1245>> [consultado 4 agosto 2014]

directamente o cuando proceda a través de las organizaciones internacionales competentes, en lo que respecta a las zonas no sujetas a jurisdicción nacional y en otras cuestiones de interés común para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.”⁸⁴En ese orden de cosas, la Convención de la Biodiversidad ha concretado alrededor de 157 acuerdos de cooperación con otros actores internacionales.⁸⁵

En el artículo 18⁸⁶ de la misma Convención se establece que se fomentará y promoverá la cooperación científica y técnica entre las partes contratantes para la consecución de los objetivos de la Convención.

La Convención de Basilea sobre control de los movimientos fronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, también del año 1992, es otro ejemplo de tratado multilateral que establece entre sus artículos el compromiso de las partes contratantes de cooperar a fin de

⁸⁴CONVENCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD. 1992. [En línea] <<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>> [consultado 4 agosto 2014]

⁸⁵SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 192.

⁸⁶ídem

mejorar y conseguir el manejo ambiental de los desechos peligrosos y otros desechos.⁸⁷

La cooperación multilateral, es por tanto, aquella relación que se da entre 3 o más países que buscan objetivos comunes, sin necesariamente hacer referencia a un lugar específico sino que solamente al número de partes que participa en el acuerdo de cooperación.

2.2.2. Cooperación Regional

La cooperación regional, es aquella que atiende a la relación entre dos o más países que buscan lograr objetivos comunes y que se ubican en una determinada región.

La agenda internacional es compleja hoy en día, lo cual haría que la cooperación a nivel regional fuera más eficiente en el planteamiento o resolución de conflictos ambientales, puesto que identifica de mejor manera los problemas locales de los países que participan de un acuerdo cooperativo.

⁸⁷CONVENCIÓN DE BASILEA SOBRE CONTROL DE MOVIMIENTOS FRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS Y OTRAS SUSTANCIAS. 1992. [En línea] <http://ban.org/about_basel_conv/baselspan.pdf> [consultado 4 agosto 2014]

En un estudio del año 2010 de la Comisión Económica para América Latina (en adelante “CEPAL”), respecto de los beneficios de la cooperación regional, se señala que “La agenda internacional se torna más compleja por la fragilidad en las condiciones macroeconómicas y financieras, por la debilidad de la institucionalidad global y por la emergencia de nuevos temas y actores relevantes. Todo ello erosiona la pertinencia de la institucionalidad multilateral, sin que se aprecie aun opciones alternativas y eficaces que permitan lidiar con los desafíos del presente siglo.”⁸⁸

Frente a este escenario, se señala que “de allí la urgencia y relevancia de establecer instancias de dialogo de cooperación regional que permitan afinar y compartir diagnósticos, de modo de poder participar en los foros globales con posturas unificadas que permitan defender mejor los intereses de la región.”⁸⁹

Las instancias de diálogo de cooperación regional resultan muy importantes en temas de interés internacional, como el comercio y el medio ambiente. La CEPAL plantea la necesidad de avanzar en la cooperación

⁸⁸CEPAL. Espacios de convergencia y de cooperación regional. 2010. Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe. Página 31 [En línea]
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/38524/Espacios_convergencia_cooperacion_regional.pdf>
[consultado 5 agosto 2014]

⁸⁹Ídem.

regional como una forma de “reaccionar de un modo más oportuno y eficaz en los diversos foros internacionales que aborden la compleja agenda del desarrollo y del multilateralismo de inicios del siglo XXI.”⁹⁰

Ejemplos de acuerdos regionales son la Unión Europea y el MERCOSUR. Este último es el acuerdo creado el año 1991 con la firma del Tratado de Asunción. Es un acuerdo que integran Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela, y tiene como países asociados a Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

Este tratado estableció un mercado común y en su artículo 1º señala que este mercado común implica: “la libre circulación de bienes, servicios, y factores productivos entre los países, a través de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de la mercadería y de cualquier otro equivalente.”⁹¹ La suscripción de este tratado fue fundamental para el desarrollo del mercado común de la región y sigue vigente hasta la fecha.

⁹⁰Ibíd. Página 32.

⁹¹TRATADO DE ASUNCIÓN. 1991. [En línea]

<<http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/TRATADO%20DE%20ASUNCI%20N.pdf>>
[consultado 6 agosto 2014]

Como el MERCOSUR, existen múltiples organizaciones de países de una misma región que buscan el logro de objetivos comunes como la Alianza del Pacífico, un bloque comercial entre Chile, Colombia, México y Perú, o la Comunidad Andina, una organización de integración económica, social y cultural entre Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia y que tiene el denominado Comité Andino de Autoridades Ambientales, el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Comité Andino para la prevención y atención de desastres.

2.2.3. Cooperación Bilateral

La cooperación bilateral, atiende, al igual que la multilateral, al número de partes que participan en un acuerdo cooperativo. En este caso, la cooperación será la relación entre dos partes a fin de lograr la consecución de objetivos comunes, en este caso temas ambientales específicos.

A diferencia de la cooperación multilateral que abarca temas más generales, la cooperación bilateral es una instancia para que dos países puedan ayudarse y cooperar mutuamente respecto de temas más específicos y que conciernen solo a ambos países.

En este trabajo nos enfocamos específicamente en este tipo de cooperación, y más específicamente al caso de cooperación ambiental entre Chile y Canadá.

2.3.Mecanismos de Cooperación.

En los párrafos anteriores vimos cuáles son los niveles de cooperación que existen. La cooperación puede clasificarse de distinta forma según el número de partes que participan, la cooperación puede ser multilateral o bilateral, o según el tema de interés en que se quiera desarrollar la actividad, puede ser cooperación económica, ambiental, o social. Por último desde el punto de vista geográfico también se puede distinguir entre cooperación regional o global.

Como es posible dilucidar existen distintos tipos y niveles de cooperación internacional que pueden utilizarse según sea la conveniencia.

Ahora bien, así como existen distintos tipos de cooperación internacional, también existen diversos mecanismos o medios de normar y concretar esta cooperación.

Desde un simple acuerdo hasta instrumentos más elaborados, existen varios tipos de mecanismos tanto formales como informales para lograr acuerdos de cooperación.

A continuación analizaremos algunos de estos mecanismos. Decimos algunos, puesto que las posibilidades de cooperación no se encuentran limitadas a la suscripción de un determinado instrumento, por tanto, las posibilidades pueden ser más de las que aquí se señalan. Solo dependerá de la voluntad de los Estados o actores internacionales que deseen participar de un acuerdo cooperativo.

2.3.1. Mecanismos Formales de Cooperación

Existen dos tipos de medios o mecanismos de cooperación: formales e informales. Los mecanismos formales son aquellos que “utilizan los Estados haciendo uso de las vías y los formalismos, según lo establecen las convenciones o tratados internacionales, los ordenamientos jurídicos y el principio de reciprocidad. Se trata de solicitudes formales de asistencia, que

se tramitan por medio de la autoridad central que corresponda, de acuerdo con el tratado, normativa o convenio internacional aplicable.”⁹²

El mecanismo más formal de cooperación sería un tratado internacional, ya sea bilateral o multilateral. Ya hemos visto, que algunas convenciones tienen el mandato expreso de cooperar, como la Convención de la Biodiversidad de 1992. Existen sin embargo otras formas de establecer vínculos formales de cooperación, que pueden darse entre dos o más Estados o bien entre los AMUMAS en sí mismos. En este sentido, hay varias formas de crear estos tipos de vínculos formales que concluirán con un acuerdo de cooperación ambiental.

La primera categoría de acuerdo que se analizará son los Memoranda de Entendimiento o MOU (Memorandum of Understanding) por sus siglas en inglés. En segundo lugar analizaremos otro tipo de vínculo para la cooperación, que se denomina “Gestión Institucional Integrada” y luego pasaremos a los mecanismos informales de cooperación ambiental internacional.

⁹²ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. 2013. Estudio de identificación de mecanismos de cooperación internacional (formales e informales) que permitan un adecuado intercambio de información para la prevención y represión del lavado de activos, financiamiento al terrorismo, y la recuperación de bienes de origen delictual. OEA/Ser.L/XIV. 4.37. CICAD/LAVEX/doc.5/13 rev.1.Página 6

2.3.1.1. Memoranda de Entendimiento (MOU).

El primer tipo de vínculo formal de cooperación que analizaremos son los MOU. Para efectos de esta investigación, identificaremos a los MOU como uno de los mecanismos que existen para establecer algún tipo de vínculo para la cooperación entre dos o más países,

En general, un MOU, es un documento que plasma un acuerdo entre dos o más partes que puede versar sobre cualquier tema. Es posible decir en palabras simples que un MOU, es un acuerdo más formal que, dicho coloquialmente, un apretón de manos, pero que por regla general no obliga como lo haría un contrato. Generalmente no son vinculantes, sin embargo, un MOU puede establecer que los acuerdos que en él se toman sí sean vinculantes.

Un acuerdo de este tipo si puede generar obligaciones para las partes que lo suscriben, sin embargo, lo cierto es que los MOU tienen una tendencia a ser no vinculantes, e incluso hay autores que señalan que estos nunca pueden ser vinculantes⁹³.

⁹³WOLFRUM AND MATZ. 2003. Conflicts on Environmental Law. En SCOTT, KAREN.2011. Óp. Cit. Página 192.

Un ejemplo de MOU, es el Memorando de Entendimiento de la Facilidad Europea para la Estabilidad Financiera (o EFSF por sus siglas en inglés), sobre la condicionalidad de las políticas del sector financiero, que detalla las condiciones adoptadas sobre medidas específicas para reforzar la estabilidad financiera de España⁹⁴. En este caso se trata de un MOU que contiene un acuerdo tomado en un consejo de la EFSF y el programa y objetivos para la recuperación financiera de España.

Un MOU, como es posible ver, es un instrumento formal, que plasma algún tipo de acuerdo y que establece por regla general parámetros de actuación para las partes que lo suscriben.

En materia ambiental existen múltiples MOU; éstos establecen reglas para la cooperación ambiental entre países. Algunos ejemplos de acuerdos sobre cooperación ambiental plasmados en un MOU son:

⁹⁴MEMORANDA DE ENTENDIMIENTO. 2012. Sobre medidas de la EFSF para reforzar la estabilidad financiera de España. [En línea] <http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf> [consultado 11 agosto 2014]

- MOU sobre Cooperación Ambiental entre el Gobierno de Estados Unidos y el Gobierno de Bahrain.⁹⁵
- MOU sobre Cooperación Ambiental Entre el Departamento de Medio Ambiente de Canadá y el Ministerio de Protección ambiental de China.⁹⁶
- MOU sobre Cooperación Ambiental entre la Agencia de Protección Ambiental de California y la Comisión Nacional de Medio Ambiente de Chile.⁹⁷
- MOU sobre Cooperación Ambiental entre la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y el Ministro de Medio Ambiente de la República de Indonesia.⁹⁸
- MOU sobre Cooperación Ambiental entre Chile y Canadá.⁹⁹

⁹⁵MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. 2004. Sobre Cooperación Ambiental entre Estado Unidos y Bahrain. [En línea] <<http://tcc.export.gov/static/TAA.BahrainFTAmemorandum.pdf>> [consultado 11 agosto 2014]

⁹⁶MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. 2010. Sobre Cooperación Ambiental entre Canadá y China. [En línea] <<https://www.ec.gc.ca/international/default.asp?lang=En&n=DC02572E-1>> [consultado 11 agosto 2014]

⁹⁷MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. 2010. Sobre Cooperación Ambiental entre la Agencia de Protección Ambiental de California y la Comisión Nacional de Medio Ambiente de Chile. [En línea] <http://photos.state.gov/libraries/chile/328666/chile-california/mou-chile-california_environ042309_en.pdf> [consultado 11 agosto 2014]

⁹⁸MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. 2011. Sobre Cooperación Ambiental entre la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y el Ministro de medio Ambiente de la República de Indonesia. [En línea] <<http://www.state.gov/documents/organization/177115.pdf>> [consultado 11 agosto 2014]

Los MOU recién mencionados son solo ejemplos de este tipo de acuerdos de cooperación ambiental, pero la verdad es que existe una multiplicidad de este tipo de documentos por lo que sería muy difícil enumerar o nombrarlos todos.

Por tanto, la conclusión de este tipo acuerdos por una parte, “provee una clara demostración externa del vínculo entre los regímenes o instituciones”¹⁰⁰, y por la otra, establece las actuaciones que deberán realizar las partes a fin de lograr los objetivos que se han propuesto.

Resulta relevante destacar que este tipo de instrumentos que denominamos MOU, también puede tener otras denominaciones como *Memoranda* de Cooperación¹⁰¹, o Arreglos de Cooperación¹⁰², pero sin importar la nomenclatura, finalmente todos son un tipo de arreglo o acuerdo formal que crean vínculos entre las partes que los suscriben, ya sea para la cooperación u otro tipo de objetivos.

⁹⁹MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. Sobre cooperación Ambiental entre Chile y Canadá. [En línea] <<http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/propertyvalue-12257.html>> [consultado 11 agosto 2014]

¹⁰⁰SCOTT, KAREN. 2011. Óp. Cit. Página 192.

¹⁰¹ Como varios de los acuerdos concluidos por la Convención de la Biodiversidad de 1992 y otros AMUMAS.

¹⁰² Nomenclatura usada por la Convención de Ramsar sobre Humedales.

2.3.1.1.1. Tipos de MOU en materia de cooperación ambiental

Como vimos los MOU son acuerdos formales de cooperación. Este tipo de instrumentos pueden tener diversos objetivos y nacer como producto de distintos tipos de vínculos. A continuación veremos cuáles son los tipos de MOU basados en la conexión de los que nacen.

El primer tipo, son aquellos MOU que nacen en virtud de tener un tema en común. El segundo tipo son aquellos basados en temas que se intersectan y el tercer tipo basados en una sinergia funcional, que se explicará más adelante.

2.3.1.1.1.1. Agrupación basada en un tema en común

La primera categoría de agrupación, son aquellos acuerdos formales de cooperación que se vinculan por el hecho de tener un tema que se traslapa entre ellos. Que un tema se traslape con otro significa literalmente que regulan los mismos temas y que pueden entrar en algún tipo de conflicto por este traslape.

Una de las soluciones para que este traslape no sea un conflicto es que los actores se vinculen a través de un acuerdo cooperativo. Por ejemplo la Convención de la Biodiversidad del año 1992, que trata temas relacionados con las especies de flora y fauna y la conservación de la diversidad biológica, se vinculó con más de una docena de AMUMAS sobre vida salvaje¹⁰³. La protección de la Biodiversidad de la Tierra y la regulación de la vida salvaje son temas que van de la mano, y que por las uniones, vínculos e interacciones entre los regímenes e instituciones pueden ser una estrategia viable para evitar conflictos producidos por traslapes y para la consecución y logro de los objetivos buscados.

Otro ejemplo son los 21 vínculos institucionales de la Convención de Ramsar de 1971, o la Convención sobre Especies Migratorias o CMS (Convention on Migratory Species) por sus siglas en inglés, del año 1979, en que con 7 de los 30 socios, son cercanos respecto de la cooperación puesto que según lo señalado en el Plan de Estrategia de la CMS¹⁰⁴ la idea es “la

¹⁰³Según datos señalados en SCOTT, KAREN. 2011. Óp. Cit. Página 194.

¹⁰⁴Idem.

cooperación cercana con acuerdos multilaterales relevantes y socios claves para maximizar las sinergias y evitar la duplicidad.”¹⁰⁵

El CITES solo ha concretado dos acuerdos formales de cooperación con otras instituciones con temas traslapados: uno con la Convención de la Biodiversidad y el otro con la CMS.¹⁰⁶

Resulta necesario señalar que los casos anteriormente señalados se exponen solo a modo ejemplar, puesto que no es el tema de fondo de este trabajo y por tanto sólo se señalan a modo expositivo.¹⁰⁷

2.3.1.1.2. Agrupación basada en la intersección de temas

Al igual que los temas que se traslapan unos con otros, también existen temas que se intersectan, Traslapar, significa, según la Real Academia de la lengua Española: “cubrir total o parcialmente algo con otra cosa”¹⁰⁸, mientras que “intersectar” se refiere a “cortarse o cruzarse entre

¹⁰⁵CONFERENCIA DE LAS PARTES. Convención sobre Especies Migratorias. CMS Strategic Plan 2006-11. UN Doc. UNEP/CMS/ Resolution 8.2 (20-25 November2005) 16.

¹⁰⁶Según datos señalados en SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 196.

¹⁰⁷Más ejemplos de este tipo de vínculos en SCOTT, SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit.

¹⁰⁸REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Significado de “traslapar”. [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=traslape>> [consultado diciembre 2014]

sí”¹⁰⁹. En este sentido, que las normas se intersecten, implica que si bien no regulan o tratan temas iguales, sí regulan temas que indirectamente se relacionan de alguna manera.

La cooperación por intersección de temas tiene como ejemplo el “Joint Liaison Group”¹¹⁰ (traducido como “Grupo de Trabajo Conjunto”) que constituye un tipo de acuerdo formal de cooperación que fue formado el año 2001 por las secretarías de las Convenciones de la Biodiversidad, la UNFCCC (Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático) y la UNCCD (Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación).

Este grupo, se estableció como un “foro informal para el intercambio de información y para facilitar el desarrollo de futuras actividades de cooperación”¹¹¹. En estricto rigor los temas que tratan las convenciones que formaron este grupo no se traslapan, puesto que no tratan exactamente los mismos temas, pero si son problemáticas que se intersectan o cruzan como la biodiversidad con el cambio climático. Si bien en un primer momento es

¹⁰⁹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Significado de “intersectarse” [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=intersectar>>

¹¹⁰ SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 199.

¹¹¹ Idem.

posible pensar que son temas distintos, no es menos cierto que producto del cambio climático que está sufriendo nuestro planeta, se pueden observar consecuencias claras respecto de la diversidad biológica de las especies. En este sentido se puede entender el porqué de esta unión y la necesidad que hay de ayuda mutua y cooperación entre estas instituciones.

2.3.1.1.1.3. Agrupación basada en la sinergia funcional

La tercera categoría de unión es aquellos acuerdos basados en la “sinergia funcional”. En este caso ya no se trata de una vinculación por existir un tema en común que traslapa o intersecta. Ahora hablamos de uniones respecto de las herramientas y mecanismos usados por las instituciones para el logro de las metas y objetivos.

Un ejemplo de este tipo de acuerdos cooperativos es el MOU del año 2002 entre la Convención de Basilea, el CITES y el Protocolo de Montreal.¹¹² Este MOU “busca capitalizar la sinergias en función de estos tres diferentes instrumentos-todos ellos buscan en mayor o menor grado

¹¹² MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. Entre La secretaría de la Convención de Basilea, la Convención de Viena, y el Protocolo de Montreal. 2002. [En línea] < <http://www.cites.org/common/disc/sec/CITES-BASEL-OZONE.pdf> > [consultado 15 agosto 2014]

regular el comercio y transporte, y la transferencia de vida salvaje, sustancias que dañan el ozono, y residuos peligrosos- en orden de mejorar su cumplimiento.”¹¹³ Este MOU se firma para “intercambio de información, observación mutua en reuniones, entrenamiento compartido (particularmente para oficiales de aduanas, policías y judicatura) y compartir técnicas relacionadas al análisis y recopilación de información.”¹¹⁴ Se señala respecto de este instrumento, que representa una especie de interacción cognitiva, puesto que “cada régimen aprende de las experiencias e iniciativas del otro con la visión de mejorar la efectividad de los tres regímenes.”¹¹⁵

En conclusión, los actores se unen y firman un MOU, para compartir técnicas de funcionamiento, herramientas nuevas, entre otros, que lleven a una mayor efectividad en el logro de los objetivos.

2.3.1.2. Gestión Institucional Integrada

Otra manera de cooperación formal que pueden realizar los distintos regímenes o instituciones es el denominado “Gestión Institucional

¹¹³SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 200.

¹¹⁴Idem

¹¹⁵Idem

Integrada”. En este caso, no hay instrumento formal de cooperación como un MOU, sino que las instituciones toman la decisión de crear un nuevo grupo que busca gestionar las necesidades de cada miembro del grupo y de la colectividad del mismo. Se pueden desarrollar como grupos o como reuniones anuales o bianuales.

Un ejemplo de este tipo de cooperación formal es el “Proceso Kobe” sobre pesca de atún y la “Extraordinaria Reunión de las Convenciones sobre Químicos”.

El “Proceso Kobe” es un buen ejemplo que demuestra cómo funciona la gestión institucional integrada, puesto que se trata de varias organizaciones regionales de pesca de atún que se reúnen para establecer cuáles serán los parámetros de acción respecto de la pesca de atún en aguas internacionales. Fue formado a partir de una sugerencia del Estado de Japón en el año 2005, para que se unieran varias de las instituciones regionales que se dedicaban a la pesca de atún y que hasta ese año, habían estado cooperando de manera informal.¹¹⁶ Los objetivos de este trabajo conjunto fue la armonización de las organizaciones regionales de pesca de atún.

¹¹⁶SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 203.

En la primera reunión de este grupo, en la ciudad de Kobe en Japón el año 2007, se estableció un curso de acción que contenía por ejemplo las siguientes actividades: “Fortalecimiento en el monitoreo, control y medidas de vigilancia dentro de las organizaciones regionales de gestión de la pesca de atún, y asegurar el cumplimiento de las medidas existentes, como por ejemplo, que todos los cosechadores de atún, reporten sus capturas a la organización regional de gestión de pesca, responsable del manejo y del estudio científico.”¹¹⁷

En la segunda reunión el año 2009, se acordó establecer un registro global de todos los barcos pesqueros de atún, para así entregar formalidad y evitar barcos ilegales y no registrados.¹¹⁸

Un segundo ejemplo de gestión institucional integrada es la representada por la “Extraordinaria Reunión de Convenciones sobre Químicos”, que son la Convención de Basilea, de Rotterdam y de Estocolmo. Ésta “es la primera reunión simultánea de AMUMAS autónomos a nivel global y provee la demostración más visible de la

¹¹⁷FIRST JOINT MEETING KOBE I. 2007.[En línea] <<http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/tuna-thon/Kobe-eng.htm>> [consultado 17 agosto 2014]

¹¹⁸Idem.

evolución de la cercana cooperación entre las tres convenciones sobre químicos.”¹¹⁹

La finalidad de este grupo era “ser un trabajo *ad hoc* conjunto en orden de hacer recomendaciones conjuntas para mejorar la cooperación entre las partes, respetando a la vez su autonomía.”¹²⁰ Las iniciativas que se desarrollaron tenían como objetivos: “mejorar la implementación (de las convenciones) a través de apoyo mutuo, interacción cognitiva, ahorros por eficiencia, y por último, el manejo conjunto.”¹²¹

Resulta relevante destacar que esta forma de cooperación a diferencia de la suscripción de instrumentos formales de cooperación es más amplia puesto que incluye un consenso en las instituciones sobre cómo manejar de mejor forma las problemáticas que pueden suscitarse en el funcionamiento de las instituciones, suponiendo además una cooperación cercana que hace más eficiente el sistema.

2.3.2. Mecanismos informales de cooperación

¹¹⁹SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 205.

¹²⁰Ídem.

¹²¹Ibíd. Página 207

Los mecanismos informales de cooperación en general, son aquellos “mecanismos alternativos de cooperación internacional, no porque estos no se encuentren o están adecuadamente contemplados en normas internacionales o legislación local o que no involucren a agencias gubernamentales, por el contrario, dicha denominación obedece únicamente al hecho de distinguirlos del procedimiento judicial en el que el requerimiento de cooperación debe realizarse a través de un exhorto que usualmente es tramitado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de los países involucrados.”¹²²

Estos mecanismos son utilizados por ejemplo en materia penal internacional, en la recopilación de prueba y como herramienta para la investigación de un delito.¹²³

La Declaración de Lima¹²⁴ sobre desarrollo industrial inclusivo y sostenible, da un valor primordial a la cooperación internacional como actividad necesaria para el logro de objetivos. Este

¹²²ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. 2013. Estudio de identificación de mecanismos de cooperación internacional (formales e informales) que permitan un adecuado intercambio de información para la prevención y represión del lavado de activos, financiamiento al terrorismo, y la recuperación de bienes de origen delictual. OEA/Ser.L/XIV. 4.37. CICAD/LAVEX/doc.5/13 rev.1. Página 8.

¹²³Idem.

¹²⁴DECLARACIÓN DE LIMA. 2013. Hacia un desarrollo industrial inclusivo y sostenible. [En línea] <http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Who_we_are/Structure/Polycymaking_Organs/Lima_Declaration_SP_web.pdf> [consultado 15 agosto 2014]

instrumento establece ejemplos claros de actividades de cooperación, sin que necesariamente supongan la firma de un instrumento formal. El párrafo 16 establece: “Creemos que ha llegado el momento de reforzar la cooperación internacional en favor del desarrollo industrial, que ha de basarse en la inversión extranjera directa, la transferencia de conocimientos y tecnologías, unos mecanismos financieros adecuados y nuevas asociaciones apoyadas en un conjunto amplio de múltiples interesados, en condiciones nuevamente convenidas.”¹²⁵ Es posible ver que estos ejemplos constituyen actividades que si bien no tienen como objetivo primordial la cooperación entre las partes, de alguna manera contribuyen a esto. Por ejemplo, la inversión extranjera directa o el hecho de contar con mecanismos financieros adecuados no son MOU que establecen el hecho preciso de querer cooperar, pero si ayudan a que el sistema sea más expedito, y por tanto, se logren con mayor facilidad los objetivos y metas.

Entonces, la cooperación informal en materia ambiental como también en materia penal internacional, resulta bastante relevante y razonable de realizar, puesto que puede llegar a ser igualmente eficaz que la suscripción de un instrumento formal de cooperación.

¹²⁵Idem.

2.4. Riesgos de una cooperación cercana entre actores internacionales

La cooperación internacional ambiental ya sea a través de medios formales o informales, representa una actividad muy relevante a la hora de enfrentar las problemáticas que conlleva la ya estudiada fragmentación. Partiendo de la base que la acción de cooperar supone que dos o más actores internacionales se unen en pos de enfrentar una problemática común y así ayudarse mutuamente en la concreción de los objetivos, esta actividad puede ser identificada como una manera de manejar la fragmentación, que como ya vimos se vincula en general con los términos de incoherencia y división.

Ahora bien, ¿existe algún tipo de riesgo asociado a la cooperación cercana? Scott señala “Mientras que la integración institucional indudablemente mejora y fortalece la gobernanza ambiental, y promueve una implementación más efectiva de los compromisos ambientales, debe saberse que también existen riesgos asociados a la cooperación cercana.”¹²⁶

¹²⁶SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 211.

Los riesgos que se identifican respecto de la cooperación en esta materia son en primer término, que una de las partes no desee ser parte de un acuerdo de cooperación y que sea arrastrada a ello.

En este caso se toma como ejemplo el caso de Argentina que se opuso al arreglo cooperativo entre la CCMALR (Comisión para la conservación de recursos vivos marinos antárticos, CCMALR por sus siglas en inglés) y la RSN (Red de secretarías del Cuerpo Regional de Pesca, RSN por sus siglas en inglés), expresando su preocupación por “las implicancias de que la CCMALR se involucre institucional y colectivamente con organizaciones que difieren de sus objetivos y miembros.”¹²⁷ Se dice por tanto que la cooperación cercana conlleva el riesgo de “que un Estado u otro participante que objeta fuertemente un acuerdo cooperativo pueda retirarse del régimen por completo.”¹²⁸

Un segundo riesgo que se identifica con la cooperación cercana dice relación con participar de un régimen que extienda su mandato hacia otros temas que previamente no se encontraban regulados. Por ejemplo, que un

¹²⁷COMISIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS VIVOS MARINOS ANTÁRTICOS. 2009. Reporte de la Reunión número 28 de la Comisión [En línea] <<http://www.ccamlr.org/pu/cr/09/all.pdf>>[consultado 15 agosto 2014]

¹²⁸SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 212.

régimen en virtud de una asociación cooperativa, extiende su alcance geográfico o bien regula nuevas materias.¹²⁹

Un tercer riesgo que se identifica en el caso de haber una asociación o acuerdo para cooperar, es que puede suceder que el acuerdo “sea dominado por ciertos participantes. Esto puede llevar a la priorización de los intereses del participante dominante, y puede por último resultar en el desvío de los escasos recursos de las prioridades de otros participantes.”¹³⁰

2.5. Conclusión

Al igual que el fenómeno de la fragmentación, la cooperación internacional en general, representa un concepto que tiene dos facetas. Por un lado, podemos ver a la actividad de cooperación como una de las formas más eficientes para lograr los objetivos que a nivel global, regional o bilateral se propongan los Estados, Instituciones o regímenes, puesto que lleva a la unificación de ideas y propuestas de ayuda mutua. Sin embargo la cooperación también es una actividad que conlleva ciertos riesgos asociados.

¹²⁹Estos riesgos se encuentra explicado con más detalle en SCOTT, KAREN. 2011. Óp. Cit. Página 212.

¹³⁰Idem.

Es así como se ha planteado la cooperación internacional en general, puesto que se ve como una de las vías más factibles para superar los desafíos que se plantean a nivel internacional.

En materia ambiental especialmente, la cooperación internacional ha estado presente desde los inicios de la regulación de esta materia. Como veíamos anteriormente, ya en 1972, con la Declaración de Estocolmo se hablaba de la importancia de la cooperación en materia ambiental, hasta el año 2013, con la Declaración de Lima, en que se establecen ejemplos claros de cooperación informal a fin de lograr un desarrollo industrial sostenible.

Ahora bien, respecto del tema principal de este estudio ¿Cómo influye la cooperación en la superación de las consecuencias negativas de la fragmentación? ¿Es posible que algunos de los mecanismos o vías para la cooperación pueda sobrellevar este problema?

A continuación analizaremos el caso de cooperación bilateral ambiental entre Chile y Canadá, materializado en un acuerdo formal y además un MOU y veremos si podemos resolver las problemáticas planteadas a lo largo de esta investigación.

3. ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL ENTRE CHILE Y CANADÁ (ACACC)

Nuestro estudio continúa con el análisis práctico de un caso de cooperación bilateral. El caso que examinamos a continuación, es el Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Chile y Canadá¹³¹ (en adelante, el acuerdo o ACACC), que entró en vigor el año 1997.

Este acuerdo constituye uno¹³² de los acuerdos paralelos del Tratado de Libre Comercio¹³³ entre estos dos países. Tiene como objetivos principales, el fortalecer la cooperación ambiental entre las partes y asegurar la efectividad en el cumplimiento de la legislación ambiental nacional de cada país. Dentro de sus objetivos se encuentra también, el fomento del desarrollo sustentable y la conservación, protección y mejora del medio ambiente.

¹³¹ ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL CHILE Y CANADÁ. 1997. [En línea]
<<http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/propertyvalue-12257.html>> [consultado 20 agosto 2014]

¹³² El otro acuerdo paralelo es el Acuerdo de Cooperación Laboral. [En línea]
<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=74075&r=2>> [consultado 20 agosto 2014]

¹³³ TRATADO DE LIBRE COMERCIO CHILE Y CANADÁ. 1997 [En línea]
<http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070228/asocfile/20070228101053/tlc_chile__canada.pdf> [consultado 20 agosto 2014]

El artículo 1° de este acuerdo establece además de los objetivos recién señalados, los siguientes: c) incrementar la cooperación entre las partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más la flora y la fauna silvestres; g) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales.¹³⁴

Analizaremos a continuación los detalles del ACACC, para ver las implicancias que ha tenido este acuerdo bilateral de cooperación respecto de la fragmentación de derecho ambiental internacional.

3.1.Suscripción del acuerdo

El Gobierno de Chile y el Gobierno de Canadá suscribieron con fecha 5 de diciembre del año 1996, el Tratado de Libre Comercio (en adelante TLC). Luego con fecha 6 de febrero de 1997, en la ciudad de Ottawa en Canadá, se suscribieron los acuerdos paralelos de Cooperación Ambiental y Laboral. Con fecha 3 de julio de 1997 se promulgaron el TLC junto con los acuerdos paralelos, vía Decreto Supremo número 1.020 que fue publicado en el Diario Oficial con fecha 5 de julio de 1997.¹³⁵

¹³⁴ACUERDO CHILE CANADÁ. Op. Cit. Artículo 1°

¹³⁵DECRETO 1.020. PROMULGA TLC CHILE CANADÁ. 1997. [En línea]<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=74075&r=2>> [consultado 22 agosto 2014]

El objetivo del acuerdo principal que es el TLC, fue establecer una zona de libre comercio entre ambos países, a fin de eliminar obstáculos al comercio, y facilitar la transferencia de bienes y servicios entre los Estados partes del acuerdo. Se buscaba también aumentar las oportunidades de inversión entre las partes y también crear mecanismos de aplicación y cumplimiento de las obligaciones recíprocas de ambos países.

Este TLC contempla el acuerdo en materia ambiental, puesto que se entiende que ambos países buscan “contribuir a generar las condiciones necesarias para compatibilizar el desarrollo económico y comercial de los países, con la debida protección y mejoramiento del medio ambiente, sin condicionar las obligaciones del primero a los requerentes de este último.”¹³⁶

Es necesario recordar en este punto, que este acuerdo se firma en el año 1996, es decir poco tiempo después de la Conferencia de Río de 1992, por tanto al momento de realizar un tratado que dice relación con el comercio y la economía, los países asumen que debe haber una regulación respecto del medio ambiente también. Los Estados tienen una mayor

¹³⁶RESUMEN DEL TLC CHILE-CANADÁ. 1997. [En línea]
<file:///C:/Users/Melissa/Downloads/tratado_uli62.PDF>[consultado 30 agosto 2014]

conciencia sobre los hechos que pueden eventualmente dañar al medio ambiente.

La Conferencia de Río de 1992, como ya vimos tuvo un gran impacto en este sentido y en los Estados que asistieron, los cuales se comprometieron en su mayoría a adoptar las reformas necesarias y crear legislaciones ambientales que a la fecha no existían. En ese contexto, se crea en nuestro país la Ley 19.300¹³⁷ sobre Bases Generales de Medio Ambiente el año 1993 y un par de años más tarde se firma el TLC con Canadá con su correspondiente acuerdo de Cooperación Ambiental.

3.2.Obligaciones e Instituciones.

El acuerdo, además de establecer los objetivos, que básicamente se refieren a la promoción de la cooperación y ayuda mutua para la preservación del medio ambiente de ambos países, también establece obligaciones recíprocas y constituye instituciones para el efectivo cumplimiento del acuerdo.

¹³⁷Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente. [en línea]
<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667&buscar=19300>> [consultado 30 agosto 2014]

Entre las obligaciones del acuerdo, destaca el artículo 2°, que establece los compromisos generales entre las partes tales como elaborar periódicamente informes sobre el estado del medio ambiente de cada país, fomentar la investigación científica y el desarrollo de la tecnología ambiental, evaluar los impactos ambientales y promover la educación en asuntos ambientales y legislación ambiental, entre otros.¹³⁸

Otra de las obligaciones que tienen las partes dice relación con los niveles de protección ambiental. El artículo 3° establece: “Reconociendo el derecho de cada Parte de establecer en lo interno sus propios niveles de protección ambiental, y de políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como el de adoptar y modificar en consecuencia sus leyes y reglamentos ambientales, cada Parte garantizará que sus leyes y reglamentos provean altos niveles de protección y se esforzará por mejorar dichas disposiciones.”¹³⁹ En este sentido, las partes se obligan a garantizar altos niveles de protección por los cuales deben velar y cumplir efectivamente.

Las Partes, además de estar obligadas a garantizar altos niveles de protección ambiental, están obligadas a establecer mecanismos

¹³⁸ACUERDO CHILE-CANADÁ. Op. Cit. Artículo 2°.

¹³⁹Ibíd. Artículo 3°.

gubernamentales de fiscalización de los niveles de protección y garantías procesales en procedimientos tanto administrativos y judiciales.¹⁴⁰

El artículo 8° del acuerdo crea la “Comisión Ambiental para la Cooperación entre Canadá y Chile” (en adelante la Comisión) que está integrada por el Consejo, un Comité Conjunto Revisor de Peticiones y un Comité Consultivo Público Conjunto.

La función del Consejo es ser el órgano rector de la Comisión y tiene como principales funciones: “servir como foro para la discusión de asuntos ambientales, supervisar la aplicación del acuerdo y elaborar recomendaciones, supervisar las funciones asignadas al Secretariado, y promover y facilitar la cooperación entre las Partes respecto a asuntos ambientales.”¹⁴¹

El Comité Conjunto Revisor de Peticiones se establece respecto de las peticiones que puede realizar la ciudadanía que considera la iniciación de un procedimiento relativo a la aplicación de la legislación ambiental nacional. El artículo 14. 1. Establece el procedimiento que se lleva a cabo en caso de presentarse una petición. El Comité Conjunto Revisor de

¹⁴⁰ACUERDO CHILE-CANADÁ. Op. Cit. Artículos 3,4,5,6 y 7.

¹⁴¹Ibíd. Artículo 10. 1.

Peticiones, es el encargado de revisar que las peticiones cumplan con los requisitos de presentación y evaluará si se debe pedir una respuesta al país aludido o no. Se contempla en este procedimiento la elaboración de un “expediente de hecho” regulado en el artículo 15 del acuerdo, que será preparado por el Comité, cuando la respuesta dada por la Parte aludida amerita la elaboración de este documento.¹⁴²

La cuarta parte del acuerdo trata específicamente sobre la cooperación y el suministro de información. El artículo 20.2 establece que: “en la mayor medida posible, cada Parte notificará a la otra toda medida ambiental vigente o en proyecto que la Parte considere que puede afectar sustancialmente el funcionamiento de este acuerdo, o los intereses de la otra Parte en los términos de este acuerdo.”¹⁴³ Así las cosas, la cooperación supone también informar a las partes de las circunstancias que pudieran eventualmente modificar el cumplimiento en la práctica del acuerdo.

A este respecto se regula también el procedimiento de suministro de información. El artículo 21 establece que “A petición del Consejo, de un Secretariado Nacional, o de los miembros del Comité Conjunto Revisor de

¹⁴²ACUERDO CHILE-CANADÁ. Op. Cit. Artículo 15.

¹⁴³Ibíd. Artículo 20. 2.

Peticiones, cada parte de conformidad a su legislación nacional, proporcionará la información que requiera el Consejo, un Secretariado Nacional o los miembros del Conjunto Revisor de Peticiones.”¹⁴⁴

Respecto de la solución de controversias, la quinta parte del acuerdo establece un procedimiento de consulta, respecto de la aplicación de la legislación ambiental nacional¹⁴⁵, frente a lo cual las partes deberán intentar una solución mutuamente satisfactoria. En los artículos 23 y siguientes del acuerdo se establece el procedimiento de solución de controversias cuando las partes no logren llegar a un resultado satisfactorio frente a la petición de consulta.

3.3. Memorando de Entendimiento Chile- Canadá

Como ya vimos en los párrafos anteriores, el acuerdo de Cooperación Ambiental es un acuerdo paralelo del TLC entre Chile y Canadá. Sin embargo, previo a la firma de este acuerdo, las partes ya cooperaban entre sí y de hecho habían firmado un MOU sobre cooperación ambiental.

¹⁴⁴ACUERDO CHILE-CANADÁ. Op. Cit. Artículo 21. 1.

¹⁴⁵Ibíd. Artículo 22.

Unas de las consideraciones por las cuales se decide acordar este MOU son que Chile ya se encontraba en un proceso de incorporación al TLCAN y al acuerdo paralelo sobre medio ambiente y además de que se constató que las actividades de cooperación entre estas dos naciones ya se llevaban a cabo con anterioridad a la suscripción de tal acuerdo

El Memorando de Entendimiento sobre cooperación ambiental entre los dos países, es un instrumento que regula la cooperación, pero que establece expresamente que “no pretende establecer ninguna obligación bajo la ley internacional”¹⁴⁶, por tanto no es vinculante.

El MOU establece de manera general cuáles constituyen las actividades de cooperación entre las cuales destacan: “intercambio de expertos y especialistas; intercambio de información científica, técnica, ambiental y económica, así como materiales informativos al respecto; Capacitación de personal, tanto del sector público como privado; planeamiento, elaboración y ejecución de proyectos y programas conjuntos; Elaboración de metodologías para hacer diagnósticos del medio ambiente,

¹⁴⁶MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. Sobre cooperación Ambiental entre Chile y Canadá. Op. Cit. Artículo 9°.

inventarios, bancos de datos y sistemas de información; otras formas de cooperación.”¹⁴⁷

De la sola lectura del MOU, es posible ver que se trata de un instrumento que si bien no es muy detallado, sí formaliza un acuerdo de cooperación ambiental entre los países que se había estado realizando de manera informal hasta la fecha de la suscripción del MOU.

La diferencia con el posterior acuerdo paralelo sobre medio ambiente del TLC, es que el MOU no establece los detalles de las actividades ni tampoco establece un procedimiento a seguir frente al acaecimiento de algún tipo de controversia por incumplimiento de las obligaciones contraídas en el instrumento. El acuerdo por tanto es mucho más detallado, puesto que además de señalar que las partes cooperarán para la protección del medio ambiente y el cumplimiento de las legislaciones ambientales nacionales, también dispone la creación de diversas instituciones que servirán para la ejecución del acuerdo, como ya vimos, La Comisión, el Consejo y los diversos Comités.

¹⁴⁷Ibíd. Artículo 3°.

4. ESTUDIO ESPECÍFICO DEL CASO

El capítulo que sigue a continuación es el análisis específico del caso de cooperación bilateral ambiental de Chile y Canadá en relación con la fragmentación del Derecho Internacional Ambiental.

Es decir luego de haber estudiado la fragmentación y la cooperación internacional, además de los detalles del acuerdo en específico, en este punto de la investigación veremos si finalmente se logra probar la hipótesis sugerida al principio, es decir, ¿es posible que la cooperación bilateral supere algunas de las dificultades que supone la fragmentación? A continuación veremos la respuesta a nuestras interrogantes.

4.1. Cumplimiento de objetivos del ACACC. Implementación de Planes de Trabajo.

En el último informe de la Comisión del ACACC correspondiente al período entre los años 2012-2013¹⁴⁸, es posible ver cuáles han sido las áreas

¹⁴⁸INFORME ANUAL COMISIÓN DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL ENTRE CHILE Y CANADÁ. 2012-2013.

y las actividades de cooperación que han realizado las partes, el informe de peticiones y el informe de avances en materia ambiental de cada país.

Los temas en los cuales se han realizado actividades de cooperación han sido por ejemplo: gestión de sitios contaminados, aves migratorias, especies invasoras, calidad del aire y gestión hídrica y cambio climático.

Estos temas representan las áreas en las cuales han estado trabajando las partes a fin de implementar y llevar a cabo la cooperación bilateral. Por ejemplo, respecto de las aves migratorias, se identificó el problema de las aves denominadas “playero rojizo”, que vivía entre Chile y Canadá precisamente y que se encuentra en peligro de extinción. Respecto de estas aves se inició un plan de investigación y monitoreo de la reproducción de estas aves, para frenar el proceso de extinción inminente.

El año 2012, se informó que si bien el número de la población de aves “se elevó en un alentador 30% de casi 10.000 en 2011 a más de 13.000 en 2012, en el presente año 2013, volvió a caer a un número a penas sobre 10.000, lo que demuestra que la población aún no ha iniciado una recuperación sostenida y que se mantiene en niveles muy bajos en comparación con la cantidad de más de 51.000 registrados en el año

2000.”¹⁴⁹ De cualquier forma el Plan de Trabajo de la Comisión, contempla en su presupuesto anual una cantidad de dinero relevante para la continuación de los trabajos de investigación para salvar al Playero Rojizo, que consisten principalmente en recopilar información para contribuir a su conservación y recuperación.

Una nueva área de cooperación que no es posible ver en los informes anteriores de los años 2010 y 2011, es el cambio climático. Las actividades de cooperación que se realizaron en el período 2012-2013, incluyen la restauración del ecosistema en Torres del Paine, Chile, que sufrió un gran impacto ambiental después de un incendio devastador el año 2011, Canadá apoya con recursos monetarios para su reconstrucción.

Se contemplan también dentro de las actividades de cooperación en el tema del cambio climático, las acciones de mitigación nacionales apropiadas para rellenos sanitarios, que es una iniciativa que tiene como objeto “crear un nuevo mercado de desviación de productos orgánicos, principalmente de fuentes industriales, reducir el uso de vertederos y promover la separación de las fuentes a nivel municipal.”¹⁵⁰El área del

¹⁴⁹ INFORME ANUAL DE COMISION ACACC. 2012-2013. Op. Cit. Pág. 5.

¹⁵⁰Ibid. Pág. 7.

cambio climático representa la suma de dinero más grande dentro del presupuesto del programa de trabajo, con \$209.110.000 de pesos chilenos de inversión para la cooperación¹⁵¹, que incluye como actividades “el fortalecimiento de la capacidad de recuperación, de las áreas protegidas de Chile, y las comunidades locales a efectos del cambio climático mediante la restauración de los ecosistemas dañados y la creación de capacidades del MMA (Ministerio de Medio Ambiente), para la adaptación al cambio climático.”¹⁵²

Los países además de realizar actividades de cooperación en temas concretos como vimos en los párrafos anteriores, también tienen como obligación velar por la correcta aplicación de la legislación ambiental de cada país. Esto también implica que hay una cooperación entre ellos que por cierto está establecida en el acuerdo mismo.

Por esta razón los informes anuales de la Comisión contienen un acápite especial acerca de las peticiones realizadas a los países como también los respectivos informes de avances y de estado del medio ambiente.

¹⁵¹ *Ibíd.* Pág. 10.

¹⁵² *Ídem.*

El año 2008, la organización denominada “Patagonia chilena sin represas” realizó la petición N° SEM-08-01¹⁵³ a la Comisión bajo lo establecido en los artículos 14 y 15 del acuerdo.

La petición, presentada el 12 de junio del año 2008, reclamaba la omisión del Gobierno de Chile en la efectiva aplicación de la legislación ambiental en el caso del proyecto hidroeléctrico “Hydroaysén”, que según los solicitantes infringía las normas del artículo 19 N° 8 de la Constitución de la República de Chile y el Protocolo Específico Adicional relacionado con los Recursos Hídricos compartidos entre Chile y Argentina, creado bajo el Tratado Ambiental.

El Comité Conjunto Revisor de Peticiones, consideró que era necesaria una respuesta por parte del Gobierno de Chile, ante lo cual el año 2010, se emitió una respuesta por parte del Secretariado Nacional, sosteniendo principalmente que Chile sí ha aplicado su legislación ambiental de manera efectiva en el denominado caso “Hidroaysén”, puesto que a la fecha el proyecto aún se encontraba en proceso de Evaluación de

¹⁵³ REGISTRO DE PETICIONES DEL ACACC. [En línea]
<<http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/article-29497.html>> [consultado 5 septiembre 2014]

Impacto Ambiental y además no contaba la declaración de ningún daño ambiental producto del mismo.¹⁵⁴

Finalmente el Comité decidió que la petición no ameritaba la confección de un expediente de hechos y el proceso se consideró cerrado con fecha 27 de octubre de 2010, cuando la decisión fue notificada a las partes.

Después de la petición por el proyecto Hidroaysén, no ha habido nuevas peticiones según consta en los informes anuales de los años 2011¹⁵⁵ y 2012-2013¹⁵⁶.

4.2. Relación de la cooperación bilateral con la fragmentación

Hemos estudiado el concepto de fragmentación, cooperación y el caso específico de la cooperación ambiental entre Chile y Canadá plasmada en el ACACC de 1997.

Del estudio previo, ahora pasamos a relacionar todos los conceptos y el caso en particular, a fin de analizar el vínculo que se produce entre ellos

¹⁵⁴RESPUESTA DEL GOBIERNO DE CHILE A PETICIÓN POR PROYECTO HIDROAYSÉN. 2010. SEM-08-01. [En línea] <http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/articles-29497_SEM_08_01.pdf> [consultado 10 septiembre 2014]

¹⁵⁵INFORME ANUA ACACC. 2011. [en línea] <http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/articles-54983_Informe2011_ChileCanada.pdf> [consultado 10 septiembre 2014]

¹⁵⁶INFORME ANUAL ACACC. 2012-2013. Op. Cit.

para así responder a nuestras problemáticas iniciales, es decir ¿De qué forma se relacionan los conceptos? y ¿Puede una cooperación bilateral superar algunas de las consecuencias negativas de la fragmentación?

La fragmentación del derecho internacional ambiental, supone como ya vimos, la multiplicidad de regímenes e instituciones que puede ser sinónimo de oportunidad, puesto que existe una mayor regulación de los temas y más instituciones que se preocupan de regular y proteger el medio ambiente, pero también puede ser sinónimo de división, incoherencia, duplicidad e incluso injusticia¹⁵⁷.

La cooperación por otro lado es un vínculo entre dos o más actores que buscan la concreción de objetivos y fines comunes, que se unen para la colaboración y ayuda en el logro de tales fines. Con las actividades de cooperación las partes se comprometen e incluso a veces se obligan según los estándares jurídicos internacionales, a cooperar en materias específicas.

Una de las consecuencias negativas de la fragmentación son los conflictos normativos entre los distintos regímenes. Estos conflictos pueden ocurrir porque ambas normas se traslapan o intersectan, creando conflicto

¹⁵⁷*Vid Supra* 1.4

en la aplicación de ambas. ¿Cómo salva la cooperación bilateral este conflicto?

Pues bien en el caso del ACACC, este acuerdo contempla actividades de cooperación que se han concretado principalmente en temas como aves migratorias, sustancias contaminantes, cambio climático entre otros. Además como vimos, el acuerdo hace hincapié en la efectiva aplicación de la legislación nacional de ambos países, y en que esta debe cumplirse objetivamente.

A continuación analizaremos las formas en que puede representarse la fragmentación y cómo se puede aplicar al caso en concreto para dilucidar si una cooperación bilateral resulta efectiva.

4.2.1. El Acuerdo evita la duplicidad en aplicación del sistema de solución de controversias.

La duplicidad normativa es un tipo de conflicto normativo que puede suscitarse entre dos normas que regulan el mismo tema o bien dos instancias de solución de controversias con la misma competencia. La duplicidad es una de las consecuencias negativas que conlleva la fragmentación.

El ACACC, hace una referencia explícita en el artículo 14 letra g) a la posible duplicidad que pudiera existir respecto de una petición.

El procedimiento de petición ciudadana que contempla el ACACC, establece que una vez presentada una petición se deberá constatar que la misma incluya “en el caso de peticiones presentadas por personas u organizaciones residentes o establecidas en el territorio de Canadá, una declaración que de que el asunto en el futuro ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental del Acuerdo de Cooperación Ambiental del América del Norte, con miras a evitar la duplicidad en el manejo de peticiones.”¹⁵⁸ Esta norma refleja el intento de las partes de evitar que una petición sea revisada por dos Comisiones, puesto que generaría eventualmente distintas respuestas a una misma petición frente a lo cual se generaría un nuevo conflicto respecto de que solución se adoptaría en caso de plantearse de manera diferente por parte de ambas comisiones.

¹⁵⁸ACUERDO CHILE-CANADÁ. Op. Cit. Artículo 14 letra g).

En este caso la posible duplicidad de respuestas frente a la solicitud de una misma petición, es evitada y salvada por el ACACC, haciendo frente de esta forma a uno de los problemas que genera la fragmentación.

4.2.2. El Acuerdo evita la incoherencia.

La incoherencia la identificamos como una “cosa que carece de la debida relación lógica con otra.”¹⁵⁹ Cuando hablamos de incoherencia respecto de la fragmentación nos referimos al hecho de que al existir una gran cantidad de instituciones y regímenes ambientales internacionales, estas pueden resultar que se contradigan los unos a los otros y que por consecuencia carezcan de la necesaria coherencia que debe existir en el sistema.

Un tipo de conflictos que tiene como consecuencias la incoherencia entre normas, se da por ejemplo entre el Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático y la Convención sobre la Biodiversidad. En el primer tratado, se promueve la mejora de las fuentes dióxido de carbono con el objetivo de mitigar las consecuencias negativas del cambio climático. Esto lleva a interpretar que esta norma podría permitir o incluso promover la plantación

¹⁵⁹REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Significado de la palabra incoherencia. [En línea]<<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=incoherencia>> [consultado 10 septiembre 2014]

de árboles jóvenes homogéneos a expensas de bosques antiguos, lo cual sería perfectamente posible bajo los auspicios del Protocolo de Kyoto, no así bajo la Convención de la Biodiversidad, que protege y preserva la vida salvaje de todas las especies.¹⁶⁰ Este es un tipo de incoherencia que se da entre normas internacionales, sin embargo el mismo conflicto lo encontramos dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno.

El reglamento del Decreto Ley 701 de 1974, sobre fomento forestal, establece en el artículo 42 la posibilidad de sustituir bosques por plantaciones, si es que se cumplen con los requisitos legales establecidos en el mismo artículo¹⁶¹. La norma señala expresamente: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 26 del reglamento técnico, la Corporación solo podrá aprobar planes de manejo que contemplen la reforestación con especies distintas a las cortadas, cuando ella no afecte a especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas, de acuerdo a lo establecido en los artículos 41° y 42° de la ley 19.300.”¹⁶² La norma recién citada, al igual que lo que pasa en materia internacional con el Protocolo de Kyoto y el Convenio de la Biodiversidad, también entraría en

¹⁶⁰SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 180.

¹⁶¹ Decreto 193 de 1998. Art. 42.

¹⁶²Idem.

conflicto con este último instrumento internacional, toda vez que el objeto de tal convenio busca la protección de la vida salvaje, lo cual iría en contra de lo establecido por la norma citada que posibilita la sustitución de bosques por otro tipo de plantaciones. Respecto a las consecuencias de la incoherencia entre las normas e instituciones, se ha señalado que “incluso cuando no hay un conflicto directo entre obligaciones de los tratados, la creación de estándares divergentes o el desarrollo de diferentes aproximaciones al manejo de los problemas ambientales, trae consigo el potencial quiebre de la efectividad de todos los regímenes a los que concierne.”¹⁶³

Así las cosas la incoherencia en el sistema en general, incluso cuando no se trata de un conflicto directo puede poner en peligro el sistema completo. La Declaración Ministerial de Malmö¹⁶⁴ del PNUMA del año 2000, hace también una referencia a la coherencia en el párrafo 3 donde señala que “El marco del derecho ambiental internacional que evoluciona y el desarrollo de legislaciones nacionales, proveen bases sólidas para abordar las mayores amenazas ambientales del día. Debe ser sustentado por una

¹⁶³ SCOTT, KAREN. 2011. Op. Cit. Página 180.

¹⁶⁴DECLARACIÓN MINISTERIAL DE MÄLMO. 2000. [En línea]

<http://www.unep.org/malmo/malmo_ministerial.htm> [consultado 15 septiembre 2014]

aproximación más coherente y coordinada entre los instrumentos ambientales internacionales.”¹⁶⁵

Ahora bien, ¿cómo evita el acuerdo esta situación? Pues bien, dentro de los objetivos del acuerdo, se establece en el artículo 1 letra g) el de “mejorar la observancia y la aplicación de leyes y reglamentos ambientales” y en la letra h) el de “promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales”¹⁶⁶. Estas normas promueven la coherencia de las legislaciones ambientales de ambos países, puesto que a través de ellas, se busca que haya una efectividad en la aplicación de las normas, frente a lo cual la incoherencia entre ellas no es una opción.

En nuestro país especialmente, la fragmentación normativa a nivel nacional también se encuentra presente a través de las múltiples normas que regulan tanto la gestión de recursos naturales, los procedimientos administrativos y judiciales, normas de emisión y regulación sobre el medio ambiente en general. Este tipo de normas las encontramos en la

¹⁶⁵Ibíd.

¹⁶⁶ACUERDO CHILE-CANADÁ. Op. Cit. Artículo 1 letras g) y h)

Constitución, en la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente, en Decretos Supremos, en Decretos con fuerza de ley y en leyes comunes.

Al tener como objetivo la mejora en la observancia y aplicación de las leyes, este acuerdo internacional bilateral se hace cargo de estar atentos a la aplicación de las distintas leyes frente a las cuales si existe algún tipo de incoherencia, cualquiera de las partes podrá presentar una petición formal a la Comisión.

En este estudio planteamos que la forma que tiene el ACACC de salvar el problema principal es haciéndolo de manera preventiva. ¿Cómo funcionaría esto? Pues bien, la norma que tiene como objetivo el mejorar la observancia de la aplicación de leyes y promover la transparencia y participación de la sociedad en la elaboración de leyes y políticas ambientales, puede ser la manera que tiene este acuerdo de evitar la incoherencia del sistema, puesto que implica que las partes se han comprometido a velar por la efectividad tanto en los procesos de elaboración de las leyes como de aplicación de las mismas, lo cual supone que no existan incoherencias ni contradicciones entre ellas.

4.2.3. El Acuerdo evita la injusticia

La injusticia como consecuencia de la fragmentación va de la mano con la incoherencia. Se ha señalado que “la coherencia no es condición de validez, pero es siempre una condición para el ordenamiento justo.”¹⁶⁷ Por tanto si el ordenamiento no es coherente, será también por consecuencia injusto, puesto que “las exigencias de certeza (que corresponde al valor de paz o de orden) y la justicia (que corresponde al valor de igualdad) desaparecen si el intérprete puede indistintamente, aplicar reglas contradictorias. Si dos normas antinómicas coexistieren, el ordenamiento jurídico no conseguiría garantizar ni la certeza, entendida como posibilidad de prever con exactitud las consecuencias de una conducta dada, ni la justicia, entendida como igual tratamiento entre aquellos que pertenecen a una misma categoría.”¹⁶⁸

Pues bien, en la labor de evitar la existencia de un ordenamiento jurídico injusto, que sea así producto de la fragmentación del sistema, es necesario asegurar la certeza y la justicia. ¿Es posible por tanto que el acuerdo evite de alguna forma que el ordenamiento sea injusto?

¹⁶⁷DO AMARAL. Op. Cit. Página 72.

¹⁶⁸Idem.

Entendiendo la justicia como dar a cada cual lo que corresponde, el acuerdo establece en el artículo 5, las medidas gubernamentales de fiscalización, entre las cuales destacan las siguientes medidas: “iniciar de manera oportuna procedimientos judiciales, cuasi judiciales o administrativos para procurar las sanciones o las soluciones adecuadas de violación de sus leyes y reglamentos ambientales; establecer la posibilidad de practicar cateos, decomisos, y detenciones administrativas; expedir resoluciones administrativas, incluidas las de naturaleza preventiva, reparadora o de emergencia.”¹⁶⁹

Además de las medidas gubernamentales de fiscalización, el acuerdo establece también una acción disponible a los particulares en el artículo 6. Establece que “Cada parte garantizará que las personas interesadas, puedan solicitar a las autoridades competentes de esa Parte, que investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales y dará a dichas solicitudes la debida consideración de conformidad con su legislación.”¹⁷⁰ Además se debe garantizar que “las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular,

¹⁶⁹ACUERDO CHILE-CANADÁ. Op. Cit. Artículo 5 letra j), k) y l)

¹⁷⁰Ibíd. Artículo 6

tengan acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasi judiciales o judiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de la Parte.”¹⁷¹

El artículo 7 del acuerdo por otro lado, establece que las Partes deberán garantizar que los procedimientos: “cumplan con el debido proceso legal; sean públicos, salvo cuando la administración de justicia requiera otra cosa; otorguen derecho a las partes en el procedimiento a sustentar o defender sus respectivas posiciones y a presentar información o pruebas y no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.”¹⁷²

Además de las normas recién citadas, el acuerdo también establece en el artículo 14 y siguientes un procedimiento interno para la solución de controversias, que es el sistema de peticiones ciudadanas que se realizan ante la Comisión.

Respecto al tema que atañe en este punto, el procedimiento de peticiones, también busca de cierta forma evitar la injusticia en términos generales, puesto que permite a ciudadanos u organizaciones civiles

¹⁷¹Ídem.

¹⁷²Ibíd. Artículo 7.

dirigirse directamente a la Comisión para hacer presente sus inquietudes respecto de asuntos de aplicación efectiva de la legislación ambiental, como ocurrió con el caso del proyecto hidroeléctrico “Hidroaysén”, que fue presentado por un grupo de personas el año 2008.

Las normas que hemos analizado, tienen como objetivo final que haya justicia en la aplicación de las normas ambientales y en virtud de que son compromisos y obligaciones que adoptaron las partes a través del acuerdo, podemos decir que también de cierta forma evita la injusticia, superando así otra de las consecuencias negativas que conlleva la fragmentación.

En este caso por tanto un instrumento de derecho internacional ambiental, como es el ACACC tiene un impacto importante en las legislaciones ambientales nacionales de ambos países, haciéndose cargo de establecer que las partes cumplirán las garantías procesales en un eventual proceso y también establecer un procedimiento propio de solución de controversias.

4.3.Nuevos desafíos

Frente a la fragmentación del derecho internacional ambiental, no existe una solución única y directa a este problema. La realidad es que la fragmentación de la gobernanza ambiental existe tanto a nivel nacional como internacional y no es posible detenerla. Entonces frente a esta realidad ¿cuáles son los nuevos desafíos?

A nuestro parecer, la información es la clave para enfrentarnos a la fragmentación. Cuando sabemos cuáles son los regímenes e instituciones que son parte de la gobernanza ambiental, entonces podremos encontrar una solución más acorde al problema ambiental específico que tengamos.

En el derecho interno, la ley 20.285, del año 2008, sobre acceso a la información pública, cubre las garantías de acceso a la información a la ciudadanía y tiene como objetivo regular “el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información a los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo y las excepciones a la publicidad de la información.”¹⁷³ El artículo 3° de la misma norma establece que “la función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los

¹⁷³Artículo 1° Ley 20.285. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>> [consultado diciembre 2014]

procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en el ejercicio de ella”¹⁷⁴.El principio de transparencia de la función pública consiste en “respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley.”¹⁷⁵

En virtud de la ley citada anteriormente, cualquier persona podrá solicitar a cualquiera de los Órganos de la Administración del Estado, la información que necesiten sin poder éstos denegar el acceso a ella, debiendo incluso facilitar el acceso a una información veraz y oportuna, en virtud del principio de transparencia. En materia ambiental específicamente la ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, establece en el artículo 30 bis inciso final que “la participación ciudadana comprende los derechos a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación, formular observaciones y obtener respuestas fundadas en ella.”¹⁷⁶

¹⁷⁴Ibid. Artículo 3°

¹⁷⁵Ibid. Artículo 4° inciso 2°.

¹⁷⁶Ley 19.300. artículo 30 bis inciso final. [en línea]jm

En el derecho interno existe como vemos una garantía efectiva que cubre el acceso a la información pública, sin embargo ¿qué pasa en materia internacional?

Si bien la mayoría de las normas internacionales es posible encontrarlas a través de portales confiables disponibles en línea, no es menos cierto que en el foro internacional no todos tienen la obligación de informar ni una consagración expresa de la garantía de acceso a la información. Por ejemplo, no existe acceso a la jurisprudencia de arbitrajes de UNIDROIT¹⁷⁷.

La Declaración de Río de 1992, establece en el principio 10° que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales y las actividades que encierran peligro en sus

¹⁷⁷INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA UNIFICACION DEL DERECHO PRIVADO. [En línea] <<http://www.unidroit.org/>> [consultado 15 diciembre 2014]

comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones...”¹⁷⁸

En relación al principio 10° de la Declaración de Río de 1992, recién citado, se firmó en el año 1998, el Convenio de Aarhus¹⁷⁹, sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Este instrumento establece como objetivos en el artículo 1° que “A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente convenio.”¹⁸⁰

El Convenio de Aarhus, implica que las partes que lo suscriben deberán garantizar acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental en el derecho interno de cada país contratante.

¹⁷⁸DECLARACIÓN DE RIO. 1992. Op. Cit.

¹⁷⁹CONVENIO DE AARHUS. 1998. [En línea]<http://adega.gal/web/media/documentos/Convenio_de_Aarhus.pdf> [consultado 15 diciembre 2014]

¹⁸⁰Ibid. Artículo 1°.

Como vemos, al igual que el principio 10° de la Declaración de Río, estas normativas hacen alusión a las garantías en materia de información y participación, que se deben entregar a los ciudadanos en el derecho interno y no se refieren a las instituciones internacionales ambientales y su deber de informar. Es menester señalar que Chile no ha suscrito el Convenio de Aarhus.

La información y su acceso resultan fundamentales en todo orden de cosas, especialmente en materia ambiental internacional que como hemos podido ver se encuentra fragmentada jurídica e institucionalmente. En este sentido, abrazamos la idea de tener una visión positiva de la fragmentación y asociarla con el concepto de oportunidad, que junto a la debida información puede hacer que el sistema se vuelva en vez de incoherente e injusto en un sistema eficiente y efectivo.

Dentro de este desafío los acuerdos cooperativos resultan muy eficaces, puesto que las partes que los acuerdan se hacen cargo de mejorar la observancia de las respectivas legislaciones ambientales y de fomentar la educación respecto de temas ambientales.

Si como sociedad sabemos cuáles son las instituciones que rigen y las leyes que nos regulan, entonces podremos salvar los obstáculos que nos plantea la fragmentación. La información y la educación son esenciales, en esta labor.

El ACACC, es un ejemplo representativo de lo que intentamos explicar, puesto que establece obligaciones concretas a ambas partes respecto del fortalecimiento de la información y educación en temas ambientales.

CONCLUSIÓN

En este trabajo, hemos estudiado el fenómeno de la fragmentación, la cooperación ambiental y el caso específico de cooperación ambiental bilateral entre Chile y Canadá.

Vimos que la fragmentación del derecho ambiental internacional dice relación con la proliferación de una multiplicidad de normas e instituciones que tienen como tema en común el medio ambiente en sus distintas áreas. Este fenómeno de la fragmentación es una realidad hoy en día y si bien no es posible frenarlo, si es posible manejarlo de cierta forma. ¿Cómo se podría manejar?

Pues bien, hay estrategias gubernamentales que se han señalado como formas de manejar la fragmentación, por ejemplo, Scott, propone que la creación de vínculos institucionales que hagan efectiva la aplicación y ejecución de acuerdos ambientales multilaterales, es una de las estrategias viables para maximizar los beneficios de la fragmentación¹⁸¹.

Por otro lado, Do Amaral, plantea el sistema de “diálogo de las fuentes” como una forma de superar los problemas derivados de la

¹⁸¹ SCOTT, KAREN. Op Cit.

fragmentación, que se refiere a la “aplicación simultánea, coherente y coordinada de fuentes legislativas coherentes.”¹⁸² Señala este mismo autor que “la pluralidad, la complejidad, la fluidez y el dinamismo se tornaron característicos de las normas internacionales. En este ambiente “el diálogo” de las fuentes es un instrumento de gran valía porque facilita la comunicación de los subsistemas entre sí y con las reglas generales del derecho internacional.”¹⁸³

Ahora bien, teniendo como base qué es la fragmentación, los problemas que conlleva y los intentos de algunos autores de encontrar una solución a estas consecuencias negativas planteamos inicialmente la hipótesis de que la cooperación bilateral, como una forma de vínculo formal entre dos países podía superar efectivamente algunos de los problemas derivados del fenómeno de la fragmentación.

A través de la investigación pudimos darnos cuenta que la cooperación bilateral, y específicamente el caso de cooperación ambiental entre Chile y Canadá, contiene algunas normas que nos hacen vislumbrar el

¹⁸² DO AMARAL. El dialogo de las fuentes. Op. Cit. Página 79.

¹⁸³Ibíd. Página 80.

intento de las partes por hacerse cargo de algunas de estas consecuencias nocivas.

Por ejemplo vimos que el ACACC establece una norma específica a fin de evitar la duplicidad en las peticiones o como de manera indirecta se intenta evitar la incoherencia entre las normas cuando establece dentro de sus objetivos, la mejora en la observancia, elaboración y aplicación de las leyes ambientales. Además hay reglas claras respecto de evitar cualquier tipo de injusticia, estableciendo un procedimiento interno propio de solución de controversias, además de garantizar normas de debido proceso.

Este estudio demuestra que un instrumento formal de cooperación bilateral, puede tener un impacto relevante tanto en el plano internacional como local, pero sin embargo a pesar de que este acuerdo ya tiene 17 años de vigencia, aún es un desafío que tanto la comunidad jurídica como la sociedad civil lo conozcan y se informen acerca de él, puesto que podrían encontrarse más soluciones a un problema específico que otras vías más formales pero menos eficientes.

Como conclusión parece importante destacar un último ejemplo de fragmentación y cooperación como uno de los mecanismos existentes para su solución y que reflejan desde otra perspectiva el problema.

El caso que se expone a continuación es una muestra de que la fragmentación del derecho comienza desde antes de su nacimiento, en el proceso legislativo mismo que tiene por objeto la creación de una ley. Este tipo de fragmentación, lo encontramos plasmado en el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas,¹⁸⁴ que se encuentra actualmente¹⁸⁵ siendo discutido en el Senado.

Este proyecto nace de un mensaje presidencial que fue ingresado al Congreso Nacional con fecha 18 de junio de 2014, y que tiene como fundamento de origen el artículo octavo transitorio de la Ley 20.417 de 2010, que estableció la obligación de enviar al Congreso Nacional dentro de un año desde su publicación, uno o más proyectos de ley, por medio de los cuales se cree el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.¹⁸⁶El

¹⁸⁴Boletín N° 9404-12. [en línea] <<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>> [consultado 16 diciembre de 2014.]

¹⁸⁶Ley 20.417. 2010. Artículo 8° transitorio. [en línea] <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459&buscar=20417> [consultado 16 diciembre 2014]

proyecto ingresó a la Comisión de Medio Ambiente del Senado el día 8 de julio de 2014 y durante la discusión en las sesiones de comisión y antes de la votación del proyecto en general¹⁸⁷, expusieron distintos actores relevantes como ONG'S, académicos y sindicatos de trabajadores de CONAF. Todos estos actores manifestaron su preocupación por la falta de consideración de parte del ejecutivo a la hora de elaborar el proyecto de ley.

El representante del Colegio de Ingenieros Forestales, en presentación ante la comisión del Senado el día 21 de octubre de 2014, destacó el problema de la fragmentación en el proceso legislativo.

Señaló al respecto lo siguiente¹⁸⁸:

- ONG'Spiden mayores salvaguardias y restricciones a las áreas protegidas, señalan la ausencia de consulta indígena (convenio 169 OIT), la falta de incentivos para áreas protegidas privadas, ausencia
- de tratamiento de recursos genéticos y la vulneración de la Convención de Washington¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Que se llevó a cabo el día 16 de diciembre de 2014.

¹⁸⁸ Presentación representante de Colegio de Ingenieros Forestales, en Comisión de Medio Ambiente del Senado de fecha 21 de octubre de 2014. [en línea]
<<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>> [consultado 16 diciembre 2014]

- Respeto de los Sindicatos de trabajadores y Guarda Parques, reclaman vulneración de los derechos laborales y que el proyecto fue formulado sin la consideración de los trabajadores.
- Los empresarios destacan su preocupación por las restricciones de uso del territorio (para fines productivos como turismo y minería). Los científicos y académicos plantearon la falta de definiciones y alcances sobre el concepto de biodiversidad.
- Y los Colegios de Profesionales señalaron que no se incorporó la experiencia histórica sobre tratamiento.

Como es posible vislumbrar los actores relevantes tienen distintas aprehensiones respecto del proyecto, lo cual da cuenta de la fragmentación que existe en el proceso mismo de elaboración y discusión del proyecto de ley, incluso antes de su nacimiento. Resulta relevante vislumbrar que el

¹⁸⁹Se señala que se vulnera la Convención de Washington porque el proyecto de ley en su artículo 26 inciso 2° establece la posibilidad de desafectar áreas protegidas vía decreto supremo y no vía ley, lo cual vulneraría el artículo 3° de la Convención de Washington, que establece que “los gobiernos contratantes convienen en que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte de ellos, sino por acción de la autoridad legislativa competente. Las riquezas existentes en ellos no se explotaran con fines comerciales.” CONVENCION DE WASHINGTON. 1929. [en línea] <<http://www.conanp.gob.mx/contenido/pdf/Convencion%20para%20la%20Proteccion%20de%20la%20Flora,%20de%20la%20Fauna%20y%20de.pdf>> [consultado 16 diciembre 2014]

problema no se sitúa solo respecto de las leyes e instituciones ya creadas sino que el proceso legislativo en sí mismo se encuentra fragmentado.

Pues bien, frente a la multiplicidad de opiniones y de actores relevantes en materia de biodiversidad, la Comisión tomó la decisión de instaurar un comité técnico paralelo que comenzó a sesionar a partir del día 22 de septiembre de 2014 y que concluyó con un protocolo de acuerdo, en el cual se explicitaron los acuerdos a los cuales había llegado los miembros de esta comisión técnica¹⁹⁰.

La comisión técnica y el protocolo de acuerdo, representan la cooperación que hubo entre los actores y que finalmente concluyó con una solución efectiva frente a la fragmentación que se había provocado en la primera etapa de discusión del proyecto.

Este es un ejemplo, de que la fragmentación del derecho ambiental no solo está presente en las normas internacionales y nacionales sino también en el proceso legislativo mismo.

La cooperación, como ya ha sido probado en este trabajo es una forma efectiva de lidiar con los desafíos que presenta la fragmentación del

¹⁹⁰El protocolo de acuerdo de la comisión técnica paralela, se entregó el día 16 de diciembre de 2014.

sistema, en cualquiera de sus niveles o ámbitos. Funciona como una manera de conciliar posiciones, de ayuda mutua y de evitar futuros problemas a través del establecimiento de normas de conducta y sancionadoras.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, Revistas y documentos electrónicos.

1. CEPAL. Espacios de convergencia y de cooperación regional. 2010. Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe. Página 31 [En línea]
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/38524/Espacios_convergencia_cooperacion_regional.pdf >
2. CHARNOVITZ STEVE. 2002. A World Environment Organization. Columbia Journal of Environmental Law. 27 (2): 323-362.
3. COMISIÓN PARA LA CONSERVACIÓN DE RECURSOS VIVOS MARINOS ANTÁRTICOS. 2009. Reporte de la Reunión número 28 de la Comisión [En línea] <<http://www.ccamlr.org/pu/cr/09/all.pdf>>
4. CONFERENCIA DE LAS PARTES. Convención sobre Especies Migratorias. CMS Strategic Plan 2006-11. UN Doc. UNEP/CMS/Resolution 8.2 (20-25 November2005) 16.
5. DO AMARAL JÚNIOR ALBERTO. 2009. El “diálogo” de las Fuentes: fragmentación y coherencia en el derecho internacional

contemporáneo. Revista sobre enseñanza del Derecho. Vol.7 (13):
71-102.

6. EL FUTURO QUE QUEREMOS. 2012. Documento Final Cumbre
de Rio +20. [En línea]
<[https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216
1_spanish.pdf.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216
1_spanish.pdf.pdf)>

7. FIRST JOINT MEETING KOBE I. 2007. [En línea]
<<http://www.dfo-mpo.gc.ca/international/tuna-thon/Kobe-eng.htm> >

8. HIERLMEIER JODIE. 2002. UNEP: Retrospect and Prospect-
Options for reforming the Global Environmental Governance
Regime. The Georgetown International Environmental Law Review.
Vol. 14: 767-805.

9. HIGH LEVEL OF POLITICAL FORUM.[En
línea]<<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1556>>

10. HUNTER, DAVID ET AL. 2010. International Environmental Law
and Policy. 4° Ed. Washington D.C. pp 135-268.

11. INFORME ANUAL COMISIÓN DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL ENTRE CHILE Y CANADÁ. 2012-2013.
12. INFORME ANUAL ACACC. 2011. [en línea] <http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/articles-54983_Informe2011_ChileCanada.pdf> [consultado 10 septiembre 2014]
13. INFORME BRUNDTLAND “NUESTRO FUTURO COMÚN”. 1987. [En línea] <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>>
14. INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA UNIFICACION DEL DERECHO PRIVADO. [En línea] <<http://www.unidroit.org/>>
15. IWANA TORU. Multilateral Environmental Institutions and Coordinating Mechanisms en Kanie& Haas, Emerging Forces in Global Environmental Governance pp.15-33.
16. IVANOVA MARIA. Moving forward by looking back: Learning from UNEP’s History pp. 26- 47.

17. KOSKENNIEMI MARTII Y LEINO PÄIVI.2002. Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties.Leiden Journal of International Law (15) 553, 575.
- 18.LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE. [En línea]
<<http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/ea/descargas/johannesburgo01.pdf>>
- 19.LECCIONES APRENDIDAS: HIDROELÉCTRICA PANGUE. 2004. Departamento de Desarrollo y Medio Ambiente de IFC. [En línea]
<http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/IFCSpan_pangue_summary.pdf>
- 20.NANDA VED P. The Mounting Environmental Challenges, the United Nations Environment Programme, and the reform of the International Environmental Governance Regime.University of Hawaii International LawReview. Vol. 35: 539-558.
- 21.OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO. 2010. Tercer Informe del Gobierno de Chile. [En línea]

<http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/objetivos_milenio/undp_cl_ODM_Chile3_2010.pdf> [consultado 25 julio 2014]

22. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. 2013. Estudio de identificación de mecanismos de cooperación internacional (formales e informales) que permitan un adecuado intercambio de información para la prevención y represión del lavado de activos, financiamiento al terrorismo, y la recuperación de bienes de origen delictual. OEA/Ser.L/XIV. 4.37. CICAD/LAVEX/doc.5/13 rev.1. Página 6

23. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAD. COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, KOSKENNIEMI, MARTII. 2006. Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law [en línea] <<http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G06/610/77/PDF/G0661077.pdf?OpenElement>>

24. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. 2002.

Informe sobre desarrollo humano: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado. P. 1 [En línea]
<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2002_es.pdf>

25.PAGLIARI, ARTURO SANTIAGO. Fragmentación del Derecho Internacional. Aplicación y efectos [en línea]
<<http://www.oas.org/dil/esp/6%20-%20pagliari.127-184.pdf>>

26.PLAN DE ACCIÓN DE ESTOCOLMO. 1972. [En línea]
<<http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/aea/descargas/estocolmo01.pdf>>

27.Presentación representante de Colegio de Ingenieros Forestales, en Comisión de Medio Ambiente del Senado de fecha 21 de octubre de 2014. [en línea]
<<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>>
[consultado 16 diciembre 2014]

28. PROST MARIO Y KINGSLEY PAUL. 2006. Unity, Diversity and the fragmentation of international law: How much does the multiplication of international organizations really matter?.Chinese Journal of International Law.341, 343.

29. RED ARGENTINA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Manual de Cooperación Internacional [en línea] <<http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/>>

30. REGISTRO DE PETICIONES DEL ACACC. [En línea]

<<http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/article-29497.html>>

31. RESPUESTA DEL GOBIERNO DE CHILE A PETICIÓN POR PROYECTO HIDROAYSÉN. 2010. SEM-08-01. [En línea]

<[http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/articles-](http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/articles-29497_SEM_08_01.pdf)

[29497_SEM_08_01.pdf](http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/articles-29497_SEM_08_01.pdf)> [consultado 10 septiembre 2014]

32. ROCH PHILIPPE Y PERREZ XAVER FRANZ. 2005. International Environmental Governance: The strive towards a comprehensive, coherent, effective and efficient International Environmental Regime. Colorado Journal of International Environmental Law and Policy. Vol. 16: 1- 25.

33. RODILES, ALEJANDRO. 2009. La Fragmentación del Derecho Internacional. ¿Riesgos u oportunidades para México? Anuario Mexicano de Derecho Internacional. Vol. 9: 373-413.
34. SALAS HOERING, CRISTIAN. 2008. Fragmentación del Derecho Internacional a la luz del “Softwood Lumber Dispute”. Memoria para optar al grado de Magíster con mención en Derecho Económico. Santiago. Universidad de Chile. Facultad de Derecho.
35. SCOTT, KAREN. 2011. International Environmental Governance: Managing Fragmentation through institutional connection. Melbourne Journal of International Law. Vol. 12 (1):177-216.
36. UNEP. Environmental Governance document [en línea] <<http://www.unep.org/pdf/brochures/EnvironmentalGovernance.pdf>>
37. WINCHESTER N. BRIAN. 2009. Emerging Global Environmental Governance. Indiana University Journal. Vol. 16 (1): 7-23.

Instrumentos Normativos

1. ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL CHILE Y CANADÁ. 1997 [En línea]
<<http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/propertyvalue-12257.html>>
2. AGENDA 21. [En línea]
<<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=52>>
3. BOLETÍN N° 9404-12. Proyecto que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas [en línea]
<<http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php>>
4. CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS. 1948 [En línea]
<<http://www.un.org/es/documents/charter/>>
5. CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE DERECHOS DE LOS TRATADOS. 1969 [En línea]
<<http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>>

6. CONVENCION DE LA BIODIVERSIDAD. 1992. [En línea]
<<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>>
7. CONVENCION DE BASILEA SOBRE CONTROL DE MOVIMIENTOS FRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS Y OTRAS SUSTANCIAS. 1992. [En línea]
<http://ban.org/about_basel_conv/baselspan.pdf>
8. CONVENIO DE ROTTERDAM SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE CONSENTIMIENTO FUNDAMENTADO PREVIO APLICABLE A CIERTOS PLAGUICIDAS Y PRODUCTOS QUÍMICOS PELIGROSOS OBJETO DE COMERCIO INTERNACIONAL. 1998. [En línea]
<<http://www.fmed.uba.ar/depto/toxico1/rotterdam.pdf>>
9. CONVENIO DE ESTOCOLMO SOBRE CONTAMINANTES ORGÁNICOS PERSISTENTES. 2001. [En línea]
<http://www.pops.int/documents/convtext/convtext_sp.pdf>
10. CONVENCION DE BASILEA SOBRE CONTROL DE MOVIMIENTOS FRONTERIZOS DE DESECHOS PELIGROSOS Y OTRAS SUSTANCIAS. 1992. [En línea]

<http://ban.org/about_basel_conv/baselspan.pdf>DECLARACIÓN

DE ESTOCOLMO. 1972. [En línea]

<<http://www.jmarcano.com/educa/docs/estocolmo.html>>

11.CONVENIO DE AARHUS. 1998. [En línea]

<http://adega.gal/web/media/documentos/Convenio_de_Aarhus.pdf>

12.CONVENCIÓN DE WASHINGTON. 1929. [en línea]

<<http://www.conanp.gob.mx/contenido/pdf/Convencion%20para%20la%20Proteccion%20de%20la%20Flora,%20de%20la%20Fauna%20y%20de.pd>>

13.DECLARACIÓN DE RIO EN ESPAÑOL. 1992. [En línea]

<<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.ht>>

14.DECLARACIÓN DE JOHANNESBURGO. 2002 [En línea]

<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/WSSDsp_PD.htm>

15.DECLARACIÓN MINISTERIAL DE MÄLMO. 2000. [En línea]

<http://www.unep.org/malmo/malmo_ministerial.htm>

16.DECLARACIÓN DE LIMA. 2013. Hacia un desarrollo industrial

inclusivo y sostenible. [En línea]

<http://www.unido.org/fileadmin/user_media_upgrade/Who_we_are/Structure/Polycymaking_Organs/Lima_Declaration_SP_web.pdf>

17.DECRETO 1.020. PROMULGA TLC CHILE CANADÁ. 1997. [En línea]<<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=74075&r=2>>

18.LEY 19.300 SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30667&buscar=19300>>

19.LEY 20.285. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>>

20.LEY 20.417. 2010. ARTÍCULO 8° TRANSITORIO. [en línea] <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459&buscar=20417>

21.MEMORANDA DE ENTENDIMIENTO. 2012. Sobre medidas de la EFSF para reforzar la estabilidad financiera de España. [En línea] <http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf>

- 22.MEMORANDO DE ENTENDIMEINTO. 2004. Sobre Cooperación Ambiental entre Estado Unidos y Bahrain. [En línea] <<http://tcc.export.gov/static/TAA.BahrainFTAmemorandum.pdf>>
- 23.MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. 2010. Sobre Cooperación Ambiental entre Canadá y China. [En línea] <<https://www.ec.gc.ca/international/default.asp?lang=En&n=DC02572E-1>>
- 24.MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. 2010. Sobre Cooperación Ambiental entre la Agencia de Protección Ambiental de California y la Comisión Nacional de Medio Ambiente de Chile. [En línea] <http://photos.state.gov/libraries/chile/328666/chile-california/mou-chile-california_environ042309_en.pdf>
- 25.MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. 2011. Sobre Cooperación Ambiental entre la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos y el Ministro de medio Ambiente de la República de Indonesia. [En línea] <<http://www.state.gov/documents/organization/177115.pdf>>

26.MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. Sobre cooperación Ambiental entre Chile y Canadá. [En línea] <<http://www.mma.gob.cl/chilecanada/1288/propertyvalue-12257.html>>

27.MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO. Entre La secretaría de la Convención de Basilea, la Convención de Viena, y el Protocolo de Montreal. 2002. [En línea] <<http://www.cites.org/common/disc/sec/CITES-BASEL-OZONE.pdf> >

28.TRATADO DE ASUNCIÓN. 1991. [En línea] <<http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/MERCOSUR/File/TRATADO%20DE%20ASUNCI%20N.pdf>>

29.TRATADO DE LIBRE COMERCIO CHILE Y CANADÁ. 1997 [En línea] <http://www.aduana.cl/aduana/site/artic/20070228/asocfile/20070228101053/tlc_chile___canada.pdf> [consultado 20 agosto 2014]