

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN CONCLUIDO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA*

JORGE ZAVALA**

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL ALCANCE Y EL CONTENIDO DEL ACUERDO.
- III. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ACUERDO.
- IV. LA APLICACIÓN DEL ACUERDO.
- V. LA RELACIÓN DEL TRATADO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA CON EL ACUERDO.
- VI. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Las Repúblicas centroamericanas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá concluyeron en el año 2004 un acuerdo con la Unión Europea y sus Estados miembros sobre diálogo político y cooperación¹, que una vez entre vigor sustituirá al Acuerdo Marco de Cooperación de 22 de febrero de 1993². Es importante subra-

* Este estudio se inserta dentro de un Proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, SEC2002-01922.

** Profesor Titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹ Disponible en http://www.delnic.cec.eu.int/es/eu_and_country/agreements/agreements_ca.htm

² Artículo 54.3.

yar que, con anterioridad, la Unión Europea concluyó varios acuerdos de cooperación y tan solo dos acuerdos de asociación con Estados latinoamericanos, en lo cuales la protección del medio ambiente constituye uno de los objetivos más importantes³.

En este sentido, el preámbulo del acuerdo destaca la trascendencia de la erradicación de la pobreza, el desarrollo equitativo y sostenible, incluyendo aspectos como la vulnerabilidad frente a las catástrofes naturales, la conservación y protección del medio ambiente y la biodiversidad, así como la integración progresiva de los países centroamericanos en la economía mundial⁴. Asimismo, la Unión Europea concertó con los países centroamericanos otros acuerdos de cooperación, antecedentes del actual, que también han tenido en cuenta la protección del medio ambiente y la lucha contra las catástrofes naturales, estando presente en estos acuerdos la preocupación por paliar los graves efectos personales y patrimoniales que dichos fenómenos producen y por instaurar la cooperación necesaria en este ámbito⁵.

Los efectos devastadores que los huracanes y las tormentas tropicales han producido en la región centroamericana en los últimos años justifica el interés del presente estudio⁶. Hay que resaltar que en el año 2005 las

³ El Acuerdo marco interregional del cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes de 1999; el Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos de 2000; el Acuerdo por el que se establece una Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y la República de Chile de 2002 y el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y la Comunidad Andina y su países miembros de 2003.

⁴ Preámbulo del acuerdo.

⁵ Segundo Acuerdo Marco de Cooperación firmado entre la CEE y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, San Salvador 22 de febrero de 1993; Primer Acuerdo Marco de Cooperación para América Central (Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y los países parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, firmado en Luxemburgo el 12 de noviembre de 1985); y el Memorándum de Entendimiento entre la Comunidad Europea y la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana sobre las Orientaciones Plurianuales para la Puesta en Marcha de la Cooperación Comunitaria. Consúltase http://www.delnic.cec.eu.int/es/eu_and_country/agreements/agreements_ca.htm

⁶ Para una información detallada al respecto, véase Organización Meteorológica Mundial, Programa de Ciclones Tropicales, Informe n.º PCT-30, Asociación Regional IV (América del Norte, América Central y el Caribe), Plan Operativo sobre Huraca-

consecuencias de la temporada ciclónica en el océano Atlántico, la más grave que se recuerda en la historia de la región con veintiséis catástrofes naturales, ocasionaron el fallecimiento de miles personas e importantísimas pérdidas económicas. Tienen especial significación, por sus extraordinarios efectos devastadores, el Wilma, el Stan, el Rita y el Katrina⁷.

Por razones de carácter sistemático y para que este estudio tenga carácter unitario, no entraremos en el análisis de aquellas materias contempladas en el acuerdo ajenas a la problemática medioambiental.

Este estudio se desglosa en cinco grandes apartados relativos al alcance y el contenido del acuerdo, a la protección del medio ambiente, a su aplicación, a la relación del acuerdo con el Tratado de Constitución Europea y por último se exponen las consideraciones finales.

II. EL ALCANCE Y EL CONTENIDO DEL ACUERDO

El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de 2004 constituye una refundición y una ampliación de la cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, que aparece en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 y en el Proceso de Diálogo de San José de 1994⁸.

El acuerdo abarca una amplia lista de materias que se han recogido en más de 40 artículos. La lectura del acuerdo hace resaltar dos categorías de cooperación: una primera, que podríamos calificar esencial, vinculada a los objetivos del tratado, y una segunda, que el propio acuerdo denomina transversal.

Dentro la primera categoría, se incluye el fomento de la estabilidad política y social a través de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el buen gobierno, el fortalecimiento del proceso de integración regional, la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible⁹. En

nes, 2005. De la misma Organización consúltese el Informe Final de la vigésima sexta reunión, Comité de los Huracanes de la AR IV, Miami, Florida, 28 de abril al 3 de mayo de 2004, ambos disponibles en <http://www.wmo.ch/index-sp.html>

⁷ Los efectos del huracán Stan no solo han servido para la aprobación de ayudas inmediatas a los damnificados sino también para que la Cumbre Iberoamericana de Salamanca (14 y 15 de 2005) encargue a la Segib la puesta en marcha de un mecanismo iberoamericano de coordinación para prevenir y responder de forma adecuada a futuras catástrofes naturales. Al respecto véase DEL ARENAL, C., «Salamanca: balance de la cumbre», *Política Exterior*, 108, noviembre/diciembre 2005, p. 115.

⁸ DO L 63 de 12.3.1999, p. 39.

⁹ Art. 6.1. y ss.

la segunda categoría, se encuentran las materias relacionadas con el desarrollo socioeconómico, las cuestiones de género, el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y otros grupos étnicos centroamericanos, la protección del medio ambiente, la biodiversidad, la diversidad cultural y la investigación y el desarrollo tecnológico¹⁰.

La integración regional adopta la doble condición de tema esencial y transversal, por lo que las acciones de cooperación realizadas a nivel nacional deberán ser compatibles con el proceso de integración regional¹¹.

La cooperación se concreta en diversas materias como son las relativas a la reglamentación técnica, al sector industrial, al sector agrícola y rural, a la silvicultura y las medidas sanitarias y fitosanitarias, a la pesca y la acuicultura, a la minería, a la energía, a los transportes y a la tecnología, fundamentalmente.

En relación con la cooperación en materia de reglamentación técnica se fomentará la conservación de las plantas y los animales¹²; desde la perspectiva de la cooperación industrial, se fortalecerá el sector privado en condiciones que fomenten la protección del medio ambiente¹³; la cooperación en el sector agrícola y rural, la silvicultura y las medidas sanitarias y fitosanitarias que abarcarán los aspectos medioambientales¹⁴; la cooperación económica y técnica en el sector pesquero y de la acuicultura se dirigirá principalmente a la explotación sostenible, la gestión y conservación de los recursos pesqueros, incluida la evaluación del impacto medioambiental¹⁵; en el sector minero se elaborarán medidas que promuevan el respeto del medio ambiente y la responsabilidad de las empresas en este sector¹⁶; en el sector energético la cooperación se centrará en el estudio del impacto medioambiental de la producción y el consumo de energía y también en la cuestión de los usos pacíficos y no contaminantes de la energía nuclear¹⁷; en el ámbito del transporte la cooperación se encaminará a la prevención de la contaminación¹⁸ y finalmente se resalta la necesidad de que las tecnologías sean limpias¹⁹.

¹⁰ Art. 13 y ss.

¹¹ Art. 6.2.

¹² Art. 19.2 a).

¹³ Art. 20.1

¹⁴ Art. 22. 2.a).

¹⁵ Art. 23.

¹⁶ Art. 24.e).

¹⁷ Art. 25.2.c) y e).

¹⁸ Art. 26.2.d).

¹⁹ Art. 36.1.e).

De todo lo expuesto, se aprecia que el método utilizado por la Unión Europea en la elaboración del acuerdo, que se enmarca en los denominados acuerdos de cuarta generación²⁰, consiste en la conclusión de un acuerdo-marco en el que se establecen los principios de las futuras relaciones, fijando las bases para un desarrollo posterior de las relaciones de cooperación entre las partes.

III. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ACUERDO

La coexistencia del crecimiento industrial con la protección y preservación del medio ambiente representa un desafío de gran envergadura para los países centroamericanos. Alcanzar este objetivo a través de políticas públicas requiere todavía mucho aprendizaje y esfuerzo de la sociedad y especialmente del sector industrial. Por este motivo, la política industrial en los países de la región se encuentra aún lejos de compatibilizar los esfuerzos del sector público y del sector privado para convertirse en un catalizador de soluciones. De este modo, en el Istmo centroamericano la consolidación del Sistema de Innovación Tecnológica Ambiental (SITA) se encuentra en una fase embrionaria, pues su instauración requiere de manera ineludible la interacción de las autoridades ambientales, tecnológicas y de fomento industrial, así como de los centros de investigación y de las empresas industriales. La consolidación del SITA es clave para afrontar el desafío de la sostenibilidad ambiental en el marco de la industria manufacturera²¹.

Los principales inconvenientes de los países centroamericanos son de carácter estructural y están vinculados a la actividad agrícola e industrial. Estos se concretan en la deforestación acelerada, la pérdida de la biodiversidad, la erosión del suelo cultivable, la sedimentación de las cuencas hídricas y la contaminación ambiental, que afecta al agua, al

²⁰ Para aproximarse al significado de los acuerdos de primera, segunda, tercera y cuarta generación concluidos por la Unión Europea y América Latina, véase DEL ARENAL, C., «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 1, 1997, p. 114-135.

²¹ *Industria y medioambiente en México y Centroamérica. Un reto de supervivencia*, Cuadernos de la CEPAL, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2001, pp. 14 y 15.

aire y al suelo, tratándose de un problema asociado al desarrollo urbano e industrial²².

La transformación de los bosques en tierras de explotación agrícola constituye la causa que ha determinado en mayor medida el deterioro progresivo del medio ambiente en Centroamérica²³. De acuerdo con estimaciones de la FAO, en 1950 una tercera parte del territorio (400 000 km²) estaba cubierta de bosques, que se han venido destruyendo a un ritmo de 370 000 hectáreas por año²⁴.

Un objetivo de cooperación, que no está incluido en el acuerdo, consiste en la prevención de los incendios forestales y la recuperación de los espacios destruidos por el fuego²⁵. Se constata que la leña se utiliza

²² KILKKI, R., *Reduction of wood waste by small-scale long production and conversion in tropical high*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1992.

²³ *Informe sobre la importancia de los bosques y de la producción forestal en la economía latinoamericana*, CEPAL, Santiago de Chile, 1951.

²⁴ *Industria y medioambiente...*, p.18. Véase además el estudio sobre la *Situación forestal en la región de América Latina y el Caribe 2002*, Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe 2002, Santiago, Chile 2003, pp. 12, 24, 41, 45- 8, disponible en <http://www.fao.org/Regional/LAmerica/>; *Organización Internacional de las Maderas Tropicales, Reseña Anual y Evaluación de la situación mundial de las maderas 2004, Documento GI-7/04*, Yokohama, Japón, disponible en <http://www.itto.or.jp/>; Consejo Económico y Social, Foro Intergubernamental sobre los Bosques y el plan de acción del Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques: progresos alcanzados en la aplicación Lucha contra la deforestación y la degradación de los bosques, Informe del Secretario General, E/CN.18/2002/6, p. 8, disponible en <http://www.un.org/esa/forests/documents-unff.html#5>. Véase también SINGH, K. D., «Methodology for the estimation of deforestation and forest degradation», *Informe final, Reunión Regional sobre Monitoreo de los Procesos de Deforestación de Bosques Húmedos Tropicales*, Belem, Brasil, 15-19 de mayo de 1989/ FAO, Roma, Departamento de Montes, 1989, pp. 157-175; *Plan d'action politique pour la preservation des forets tropicales et de leur diversite biologique, Rapport sommaire sur l'elaboration du plan d'action*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, Assemblée Parlementaire, 1989.

Conviene señalar que este problema está contemplado en el Convenio regional para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales, adoptado durante la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, el 29 de octubre de 1993.

²⁵ Los incendios forestales siguen afectando importantes extensiones de bosque en Centroamericana, donde más de dos millones y medio de hectáreas de bosque sufrieron incendios entre 1997 y 1998, junto a un millón de hectáreas de tierras agrícolas también afectadas por el fuego. En Nicaragua, Guatemala y Honduras se perdieron 900.000, 650.000 y 575.000 hectáreas respectivamente. Además, estos países sufrieron

en Centroamérica como una de las principales fuentes de energía, cuya utilización se ha incrementado notablemente en los últimos años. El 92 % de la madera cortada se emplea como leña tanto para consumo doméstico como industrial²⁶.

El establecimiento de un nuevo orden ecológico en la región, como señala la «Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica»²⁷, resulta indispensable para que los países centroamericanos no se conviertan en un auténtico desierto a causa de la incesante deforestación.

Conscientes de los problemas apuntados, los países centroamericanos han concluido con Estados Unidos el CAFTA, un tratado esencialmente comercial, que prevé la tutela del medio ambiente, reconociendo a cada Parte el derecho a establecer sus propios niveles de protección del medio ambiente, así como sus políticas y prioridades de desarrollo medioambiental²⁸.

El desarrollo de las modernas técnicas empleadas en la agricultura ha jugado un papel importante en el crecimiento de la actividad agrícola. A pesar de ello, esas técnicas han causado la extinción de especies de la flora y de la fauna y han provocado la destrucción de valiosos ecosistemas como los humedales, aumentando los riesgos relacionados con la utilización del suelo y además han producido la contaminación del agua, debido al aumento de los niveles de nitratos²⁹.

ron el embate del huracán Mitch en 1998, acentuando la pérdida de cobertura boscosa los deslizamientos e inundaciones. Véase *GEO, América Latina y el Caribe, Perspectivas del medio ambiente 2003*, Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente, p. 57.

²⁶ *Ibid.*, p. 55.

²⁷ Se trata de un documento adoptado el 12 de octubre de 1994 por los Presidentes los países centroamericanos, más el Presidente de Panamá y el Primer Ministro de Belice. Disponible en www.anam.gob.pa/documentos

²⁸ Cap. 17.1. Estas medidas acompañan a otras, que atañen a la estructura misma de cooperación ambiental, siendo más completa que en el pasado. Desde hace algún tiempo, los Estados centroamericanos y EE.UU han anunciado la conclusión de un acuerdo de cooperación ambiental en el que han identificado ciertas áreas prioritarias en la lucha contra la destrucción del medio ambiente (Anexo 17.9). Para afrontar esas exigencias, el tratado crea una comisión de cooperación ambiental, responsable del desarrollo, revisión periódica y actualización de los programas de trabajo, proyectos y de las actividades de cooperación en materia ambiental (Art. 19.9.4). Disponible en <http://www.wola.org/economic/cafta.htm>

²⁹ Véase JONHSON, S. P. & G., CORCELLE, *The environmental policy of the European Communities*, Graham & Trotman, 1989, p. 311.

Para resolver estos inconvenientes, el Sistema de Integración Centroamericano instituido a través del Protocolo de Tegucigalpa, en su artículo 3.b, señala que uno de sus fines fundamentales es la promoción del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

Para promover el desarrollo sostenible ya se han logrado importantes esfuerzos institucionales. El 12 de octubre de 1994 se creó la Corte Centroamericana de Justicia, uno de los órganos claves del proceso de integración centroamericana, cuya continuidad se encontró amenazada, antes de cumplir los primeros diez años de existencia, por la decisión del gobierno de Honduras de denunciar el estatuto de la Corte³⁰. Si se hubiese llevado a cabo esta irresponsable decisión, que va en contra de los artículos 2, 3, 6, 11 y 12, entre otros, del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, que hacen hincapié en el objetivo de profundizar en el proceso de integración regional de los países centroamericanos, el gobierno hondureño habría actuado en contra de lo establecido en el propio tratado, con grave perjuicio para Honduras, ya que únicamente serían parte en el Estatuto de la Corte, Nicaragua y El Salvador. El desequilibrio resultante de esta situación no solo afectaría al conjunto del proceso de integración centroamericano, sino que también cuestionaría el propio fundamento y la continuidad de la Corte³¹.

³⁰ El 27 de mayo de 2004, el Gobierno de Honduras comunicó a El Salvador y Nicaragua, como países miembros de la Corte Centroamericana de Justicia, su decisión de retirarse unilateralmente hasta que entren en vigencia las reformas del estatuto. *El Herald*, 27 de agosto de 2004.

³¹ Aquí es oportuno señalar que de acuerdo con el Estatuto (art. 8) y el Reglamento de la Corte (art. 2), su composición se estableció con un número inicial de dos magistrados por cada Estado parte. Esta es la alternativa a la que en un principio se optó debido a que el Estatuto fue ratificado únicamente por tres países (Nicaragua, Honduras y El Salvador) de los seis que originalmente firmaron el Estatuto. Con esta *ratio* se lograba el funcionamiento de la Corte en Salas o Cámaras (art. 7 del Estatuto) y se ponía en marcha su actividad. Debemos destacar, sin embargo, que durante la XIX Reunión de los Presidentes Centroamericanos (Panamá, 12/7/1997) se aprobó la *Declaración de Panamá II*, en la que se decidió, siguiendo las indicaciones de el BID y de la CEPAL, reducir el número de Magistrados a un titular y a un suplente por cada Estado parte. Esta decisión fue ratificada por los mismos mandatarios a través de la *Declaración de Nicaragua*, adoptada durante la XX Reunión de los Presidentes centroamericanos celebrada en Nicaragua, el 2/9/1997. Véase LEÓN GÓMEZ, A., «Evaluación del SICA», en A. LEÓN GÓMEZ (ed.), *La Corte de Managua: Defensa de su institucionalidad*, 1.ª ed., Managua, 12 de octubre de 1997, especialmente pp. 263 y 292.

Los problemas expuestos y las relaciones entre medio ambiente y cambio tecnológico han inducido a la Unión Europea a diversificar y profundizar la cooperación respecto a la protección del medio ambiente. El principio básico consiste en que a través de la cooperación se ha de promover la protección del medio ambiente en aras del desarrollo sostenible, teniendo en cuenta la relación existente entre pobreza y medio ambiente y las repercusiones que sobre éste tienen las actividades económicas. Esta cooperación debe promover la participación eficaz en los acuerdos internacionales sobre medio ambiente en ámbitos tales como el cambio climático, la biodiversidad, la desertización y la gestión de productos químicos³².

Este principio adquiere una importancia especial en el ámbito industrial y en el comercial, pero plantea dificultades de aplicación nada despreciables, en la medida en que la sustitución del bosque por tierras cultivables y sobre todo la venta de maderas tropicales en mercados europeos constituye un grave problema aún pendiente de solución³³.

Una especial trascendencia tiene en Centroamérica la prevención de las catástrofes naturales, por lo que es preciso referirnos a esta manera en el marco de las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) elaboró en 1980 un Plan de Acción para la Región del Gran Caribe en el que se analizan los peligros geológicos, los huracanes y las tormentas tropicales, estableciendo una serie de recomendaciones para la prevención de los desastres naturales. Este documento puso de manifiesto el aumento progresivo de estos fenómenos en el Caribe³⁴.

³² Art. 38.

³³ COUNSELL, S., *The good wood guide: Friends of the Earth handbook*, Friends of the Earth Ltd., London, United Kingdom, 1990, p. 8 y ss.

³⁴ *Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente*, UNEP/CEPAL/WG.48/INF.13, 1 de noviembre de 1980, p. 43. Las catástrofes naturales están constituidas por fenómenos de carácter atmosférico (avalanchas, ciclones, tempestades, sequías), fenómenos geológicos (movimientos de tierra, riesgos sísmicos o volcánicos), fenómenos hidrológicos (crecida de los ríos, inundaciones producidas por el aumento de la contaminación y el cambio climático), los derrumbes producidos en el interior de explotaciones mineras y los grandes incendios forestales, en los que las causas climáticas están vinculadas a la acción voluntaria o involuntaria del hombre. Sobre la definición de los desastres naturales, véase *Función de la Organización Meteorológica Mundial en el Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales*, OMM – N.º 745, Organización Meteorológica Mundial, Ginebra, 1990, pp. 2-8; también, LEBEN, C., *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*,

El interés de la Unión Europea en esta materia se ha manifestado especialmente a consecuencia de los daños ocasionados en Centroamérica por el huracán Mitch, pues en esta región —a excepción de Costa Rica—, los factores de riesgo han aumentado progresivamente en los últimos años, tal como ha ocurrido en Honduras y Nicaragua tras el paso del citado huracán³⁵. No obstante, con anterioridad la Comunidad Económica Europea tuvo en cuenta los daños causados por otras catástrofes naturales de características semejantes en Centroamérica, estableciendo diversas ayudas, fundamentalmente financieras, para paliar los daños causados y ayudar a la reconstrucción de los países afectados³⁶.

Centre D'étude et de Recherche de Droit International et de Relations Internationales, Académie de Droit International de la Haye, Martinus Nihoff Publishers, 1995, p. 29, LEBEN, C., «Vers un droit international des catastrophes?», en CARON, D. y C. LEBEN, *Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles*, Académie de Droit International de la Haye, Martinus Nihoff Publishers, Hague, Boston y London, 2001, pp. 31 y ss.; GROTE, R., «Les castastrophes écologiques globales», en CARON, D. y C. LEBEN, *Les aspects internationaux...*, pp. 97 y ss., SIVAKUMAR, M.V.K., «Impacts of natural disasters in agriculture, rangeland and forestry: an overview», en M. V. K. Sivakumar, R. P. Motha y H. P. Das (eds.) *Natural disasters and extreme events in agriculture: Impacts and mitigation*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2005, p. 2.

³⁵ La ayuda de la Unión Europea se concretó con la adopción de un Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC). Este programa constituye una de las acciones solidarias más importantes que la Unión Europea ha llevado a cabo en Centroamérica a raíz del Mitch. Esta acción se inició con una ayuda de emergencia que se inserta en la cooperación que la Unión Europea lleva a cabo en la región centroamericana para ayudar a la reconstrucción de las zonas afectadas. Véase *Comisión Europea, DG Relaciones Exteriores, Dirección América Latina, Unidad México, América Central, Documento Informativo, Programa Regional de Reconstrucción para América Central (PRRAC)*. Además, la Unión Europea fue la principal organización que aportó fondos no reembolsables en la región, suministrando un 62% del total de la ayuda Pública al Desarrollo a favor de Centroamérica. Véase la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un Plan de Acción comunitario para la reconstrucción de Centroamérica, Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 28.04.1999, COM (1999) 201 final.

La ayuda para la reconstrucción de Centroamérica se amplió a través de la creación del Grupo Consultivo de Estocolmo. Este Grupo, con el apoyo del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y los países del Grupo de Seguimiento, ampliado al G-15, sentó las bases para configurar el Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN). Véase la Declaración de Estocolmo, disponible en <http://www.gsdehonduras.org/declaracion.html>

³⁶ Consúltense la Resolución del Parlamento Europeo sobre los daños causados por el huracán Juana en Nicaragua y Costa Rica en 1988, *DO C-326*, 19/12/88,

En algunos países del entorno centroamericano, los riesgos han aumentado desproporcionadamente haciendo que cualquier amenaza natural pueda desencadenar una catástrofe³⁷, como ponen de manifiesto los daños causados en Haití por la tormenta tropical *Jeanne*, en septiembre de 2004³⁸. Las lluvias torrenciales que también azotaron la isla en esta época causaron fuertes inundaciones en las que murieron más de mil doscientas personas³⁹.

La preocupación por la prevención y la reducción de sus efectos se plasmó en los artículos 12, 38 y 39 del Acuerdo de Diálogo Político y

p. 212, y la Resolución del Parlamento Europeo sobre la ayuda urgente a Nicaragua por el terremoto y posterior maremoto producido el 1 de septiembre de 1992, *DO C-284*, 2/11/1992, p. 107.

³⁷ El Caribe es una región proclive a los *tsunamis* debido a la presencia de la falla de Puerto Rico que tiene una profundidad 8207 metros bajo la superficie terrestre, una de las más profundas del mundo. Se trata de un cañón submarino de unos 900 kilómetros de largo que discurre paralelo a la isla de Puerto Rico y al este de las Antillas Menores. Hay que señalar que las tensiones entre las zanjales de Puerto Rico, la Española y Caimán presionan a las capas a hundirse una dentro de la otra cuando colisionan entre sí, originando terremotos, deslizamientos submarinos o *tsunamis*. Véase BRINK, U., «Stress interaction between subduction earthquakes and application to the northern caribbean plate boundary», *Journal of Geophysical Research-Solid Earth*, 2004, vol. 109, n.º 12, B12310, pp. 1-15. Sobre el significado y las causas de los ciclones tropicales, con especial referencia a sus efectos, consúltense NÚÑEZ, L., «Tools for forecasting or warning as well as hazard assessment to reduce impact of natural disasters on agriculture, forestry and fisheries», en M. V. K. Sivakumar, R. P. Motha y H. P. Das (eds.), *Natural disasters and extreme events in agriculture: Impacts and mitigation*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, 2005, pp. 81-85; BILES, J. J. y D. COBOS, «Natural disasters and their impact in Latin America», en Joseph P. Stoltman, John Lidstone and Lisa M. DeChano (eds.), *International perspectives on natural disasters: Occurrence, mitigation, and consequences*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, Boston, London, 2004, pp. 281-302; COLLYMORE, J., «Disaster impacts on the Caribbean», *International perspectives...*, pp. 303-322 y MORRISSEY, M., «Curriculum innovation of natural disaster reduction: lessons from the Commonwealth Caribbean», *International perspectives...*, pp. 385-396; BRYANT, E., *Tsunami: The underrated hazard*, Cambridge University Press, 2001, p. 165 en la que analiza las repercusiones del *tsunami* de Nicaragua ocurrido el 2 de septiembre de 1992.

³⁸ De acuerdo con el *Informe Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales de 2004*, publicado por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Haití posee uno de los índices de riesgo más elevados del planeta. Durante el siglo XX, el país ha sufrido un total de 16 huracanes, 25 fuertes inundaciones, un grave terremoto y siete sequías muriendo más 15.000 personas (Capítulo 8).

³⁹ «El desastre de la deforestación», *El País*, 23 de septiembre de 2004.

Cooperación. El artículo 12 establece que las partes se comprometen a utilizar los instrumentos de cooperación existentes para la prevención y la gestión de las catástrofes naturales. Con mayor amplitud y concreción el artículo 38 resalta el compromiso de promover la protección del medio ambiente en aras del desarrollo sostenible, que se centrará en la prevención de la degradación del medio ambiente, en el fomento de la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales, el estímulo de la supervisión nacional y regional de la biodiversidad, el intercambio de información y experiencia en lo que se refiere a la legislación medioambiental y a los problemas medioambientales comunes, el fomento de la armonización de la legislación medioambiental, el refuerzo de la gestión del medioambiente en todos los sectores, el fomento de la educación medioambiental y la intensificación de la participación de los ciudadanos y el impulso de programas conjuntos de investigación. A su vez, el artículo 39 subraya de forma reiterativa que la cooperación tendrá por objeto reducir la vulnerabilidad de la región centroamericana frente a las catástrofes naturales mediante el esfuerzo de la investigación regional, la planificación, el control de las capacidades de prevención, respuesta y rehabilitación, la armonización del marco jurídico y la mejora de la cooperación institucional y del apoyo gubernamental.

IV. LA APLICACIÓN DEL ACUERDO

Para conseguir los objetivos de cooperación previstos en el acuerdo las partes se comprometen a facilitar dentro los límites de sus capacidades los recursos adecuados, especialmente los de carácter financiero teniendo en cuenta las necesidades y el nivel de desarrollo de cada país de Centroamérica. Los Estados centroamericanos facilitarán las actividades del Banco Europeo de Inversiones y concederán facilidades y garantías a los expertos de la Unión Europea, incluida la exención de derechos a las importaciones realizadas de conformidad con los convenios-marco concluidos entre la Unión Europea y cada uno de los países centroamericanos⁴⁰.

Se trata de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que aparecen en el acuerdo a través de la adopción de las medidas generales o específicas necesarias, procurando que se adecuen a los objetivos establecidos. Si una de las partes considera que la otra ha incumplido algu-

⁴⁰ Art. 51.

na de las obligaciones que le impone el acuerdo, podrá adoptar las medidas apropiadas. Antes de adoptarlas debe facilitar toda la información precisa a la Comisión Mixta para que se alcance una solución aceptable. En cualquier caso, se han de adoptar las medidas que sean menos perturbadoras para el funcionamiento del acuerdo. También existe la posibilidad de pedir la convocatoria de una reunión urgente de las partes para examinar detalladamente la situación con el fin de buscar una solución aceptable⁴¹.

El acuerdo contiene las disposiciones institucionales necesarias para su aplicación⁴². Una Comisión mixta, establecida en el acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Europea y Centroamérica de 1985 y mantenida en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993, se encargará de esa función y además abordará cualquier cuestión que afecte a las relaciones económicas entre las partes, incluso entre los diferentes países centroamericanos⁴³. Para promover el diálogo con las organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil, la Comisión mixta estará asesorada por un Comité consultivo conjunto, integrado por representantes del Sistema de Integración Centroamericano (CC-SICA) y del Comité Económico y Social Europeo (CESE)⁴⁴.

Los acuerdos de cooperación y diálogo político normalmente adoptan la forma de acuerdo-marco, para que las partes puedan completar a través de acuerdos posteriores los objetivos generales que ellas han establecido, debido a que los acuerdos son ambiciosos y sus objetivos complejos⁴⁵. Por ello el esquema operativo relativamente limitado, al que nos hemos referido, parece ampliarse a través de los mecanismos que las partes han acordado para efectuar el diálogo político, pero que solo será operativo cuando proceda y haya acuerdo por ambas partes a nivel de los jefes de Estado y de Gobierno; a nivel ministerial, en particular en el marco de la Reunión Ministerial del Diálogo de San José; a nivel de altos funcionarios y a nivel de los servicios competentes⁴⁶.

La fiabilidad de las instituciones creadas por el acuerdo es evidente, ya que su existencia está prevista no sólo para hacer cumplir el tratado

⁴¹ Art. 56.

⁴² Art. 2.5

⁴³ Art. 52.2.

⁴⁴ Art. 52.4.

⁴⁵ LYCOURGOS, C., *L'association avec union douanière: un mode de relations entre la C.E.E. et des Etats tiers*, Fuf, 1994, p. 50.

⁴⁶ Art. 4.

a todos los Estados parte, sino para actuar en caso de dificultad y, anticipadamente, evitar cualquier ruptura⁴⁷.

V. LA RELACIÓN DEL TRATADO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA CON EL ACUERDO

El compromiso alcanzado a través del acuerdo puede variar en cierta medida cuando entre en vigor del Tratado de Constitución Europea, teniendo en cuenta que la nueva política exterior de la Unión apoyará la adopción de medidas internacionales destinadas a la protección del medio ambiente y de la gestión de los recursos naturales mundiales para lograr el desarrollo sostenible, ayudando a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano⁴⁸.

De acuerdo con el artículo III-233, la política medioambiental de la Unión Europea ha de ser más comprometida y eficaz, al establecer que uno de sus objetivos fundamentales es promover la adopción de medidas destinadas a resolver los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y por tanto, los que afectan gravemente a América Latina.

En línea con lo dispuesto en este precepto, una de las medidas más eficaces sería la creación de un grupo especializado en la protección civil, que intervendría de forma rápida en caso de producirse daños medioambientales o catástrofes naturales dentro de las fronteras comunitarias.

La principal dificultad de la cooperación de la Unión Europea con los países centroamericanos reside actualmente en la ausencia de un marco jurídico específico para la articulación de la cooperación, por lo que esta se realiza exclusivamente a través de los programas generales de la Unión orientados a los países en desarrollo. Los planes de actuación en el contexto del medio ambiente se sitúan básicamente en el marco de las declaraciones políticas en el ámbito regional e institucional⁴⁹. Desafortunadamente, los compromisos jurídicos se desarrollan a pequeña escala, estando subordinados a la cooperación económica bilateral, lo cual determina que la cooperación medioambiental que lleva a cabo la Unión

⁴⁷ LYCOURGOS, C., *L'association...*p. 77.

⁴⁸ Art. III-292, 1 y 2, d), f) y g) y Art. III-321, 1.

⁴⁹ FAJARDO DEL CASTILLO, T., *La política exterior de la Unión Europea en materia de medio ambiente*, Tecnos, Madrid, 2005, pp. 157-158.

Europea tenga un carácter marcadamente indirecto o mediato, ya que la misma se mueve por intereses fundamentalmente comerciales⁵⁰.

Hay que subrayar, no obstante, que tras el maremoto-*tsunami* del 26 de diciembre del 2004, la Unión Europea decidió adoptar un plan de acción para potenciar la respuesta en las situaciones de catástrofes o crisis en terceros países, refiriéndose específicamente a los del Caribe⁵¹. Se trata de un plan de acción que se centra en tres aspectos básicos: 1.ª) La adopción de medidas para atender a las necesidades de las regiones afectadas por el *tsunami*; 2.ª) la adopción de medidas para incrementar la capacidad, coherencia y eficacia de la respuesta de la Unión Europea, y 3.ª) la adopción de medidas para mejorar la prevención, los sistemas de alerta rápida y la preparación para futuros catástrofes. El plan incluye dos anexos. El primero constituye un informe actualizado sobre las medidas adoptadas por la Comisión para atender las necesidades afectadas por el *tsunami*. El segundo anexo describe el abanico de instrumentos y programas comunitarios que contribuyen a la alerta rápida y a la capacidad de respuesta ante las catástrofes en los diversos lugares del mundo. En relación con el Caribe, la Unión Europea recuerda que los Estados de esta región son especialmente vulnerables a las tormentas tropicales y los maremotos, por lo que ha concedido, con cargo a sus fondos de desarrollo, 13, 2 millones de euros para la instalación de un sistema regional de alerta rápida por radar, y tiene en marcha un proyecto de 3 millones de euros destinado a incrementar la capacidad regional de gestión de las catástrofes y un programa de 33 millones de euros para reforzar la protección costera en Guyana. La Asociación de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO) perseguirá e intensificará su esfuerzo tradicional para ayudar, a escala comunitaria, a mejorar la capacidad de respuesta en caso de catástrofe en la región.

⁵⁰ En este sentido véase FERNÁNDEZ NAVARRETE, D., «Unión Europea-América Latina: de la cooperación a la asociación», *Política Exterior*, 104, marzo/abril 2005, pp. 133-143 y DEL ARENAL, C., «Los acuerdos de cooperación...», pp. 130, 137 y 138.

⁵¹ Los programas comunitarios de alerta rápida y aumento de la capacidad de respuesta en caso de catástrofe tienen un alcance mundial, refiriéndose el anexo II al Océano Índico, África, Caribe, Pacífico, Mediterráneo y Atlántico. Véase la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones para potenciar la respuesta de la Unión Europea en las situaciones de catástrofe o crisis en terceros países. Comisión de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 20.4.2005. COM (2005) 153 final.

También se considera fundamental el incremento de la capacidad de reacción de la Unión Europea en el ámbito de la protección civil. Por esto, la Comisión Europea ha propuesto mejorar el mecanismo comunitario de protección civil existente, perfeccionándolo y estableciendo, además, una serie de reformas estructurales destinadas a reforzar los medios de protección civil, para que la Unión Europea pueda reaccionar con mayor rapidez y eficacia ante cualquier tipo de catástrofe en el futuro. Cualquier país afectado —dentro y fuera de la Unión Europea— puede pedir ayuda a través del Centro de Control e Información, que inmediatamente transmite la petición a una red de puntos de contacto nacionales. El Centro informa al Estado solicitante de la ayuda disponible. Además, se mejora el mecanismo comunitario de protección civil en varios aspectos importantes: una mayor preparación, un análisis y una evaluación de las necesidades, una mayor coordinación, la creación de un mecanismo al servicio de las necesidades de la PESC y una mayor asistencia a los ciudadanos de la Unión Europea. Por último, se establecen medidas a largo plazo para ampliar los recursos de protección civil de la Unión Europea⁵².

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El acuerdo es ambicioso y loable, pero de muy difícil realización práctica a consecuencia de la realidad socioeconómica de los países centroamericanos, que es muy diferente a la existente en el ámbito de la Unión Europea en cuyo marco jurídico se han inspirado, sin lugar a dudas, los redactores de dicho acuerdo. Además, los medios previstos para garantizar la consecución de los objetivos y el cumplimiento de las obligaciones de las partes carecen de eficacia por su extraordinaria imprecisión y su carácter más retórico que real.

La técnica legislativa es farragosa y poco sistemática, abundando en las reiteraciones y las ambigüedades. El acuerdo abarca materias extraordinariamente heterogéneas, eclipsando el contenido de sus principios fundamentales. Su texto evidencia que en rigor, más que de un acuerdo con un objeto preciso se trata de varios acuerdos distintos entre sí.

⁵² *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Mejora del mecanismo comunitario de protección civil, Comisión de la Comunidades Europeas, Bruselas, 20.4.2005, COM(2005) 137 final.*

Si bien la protección del medio ambiente constituye uno de los ejes principales del acuerdo que merece un juicio más favorable, no se abordan algunas materias muy importantes que hubieran merecido un tratamiento pormenorizado, como por ejemplo la protección del medio ambiente marino, la protección de especies en peligro de extinción, la prevención de incendios forestales, la contaminación transfronteriza y la responsabilidad medioambiental, con especial referencia al seguro y los fondos de garantía.

El tratamiento de la prevención de las catástrofes naturales es una asignatura pendiente, que apenas es aludida tratándose de un problema importante en Centroamérica y en cuya solución necesariamente la Unión Europea debe intervenir de una manera decisiva. Esta actitud de la Unión Europea contrasta con la de Estados Unidos que es más comprometida, como se aprecia en el CAFTA (Cap. XVII), seguramente por la proximidad geográfica entre Centroamérica y los Estados Unidos.

A pesar de estas deficiencias, no podemos desdeñar los buenos objetivos del acuerdo entre Unión Europea y Centroamérica, teniendo en cuenta la dificultad que entraña legislar atinadamente sobre la protección del medio ambiente, las catástrofes naturales y otras materias conexas. Las consecuencias devastadoras del maremoto-*tsunami* del 26 de diciembre de 2004 han sensibilizado a la opinión pública y a las instituciones comunitarias sobre la necesidad de implicarse de manera más eficaz en la lucha contra las catástrofes naturales con la adopción de importantes medidas financieras y técnicas, a las que apenas se hace hincapié en el acuerdo. Para conseguirlo, la Unión Europea ha adoptado el compromiso de elaborar programas de alerta rápida y aumento de la capacidad de respuesta en los casos de catástrofes naturales en Centroamericana y a nivel mundial.

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN CONCLUIDO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA

RESUMEN: Las Repúblicas centroamericanas concluyeron en el año 2004 un acuerdo con la Unión Europea sobre diálogo político y cooperación, siendo la protección del medio ambiente uno de los objetivos más importantes del mismo. En Centroamérica tiene una especial trascendencia la deforestación y la prevención de las catástrofes naturales. El compromiso alcanzado en virtud del acuerdo puede variar cuando entre en vigor el Tratado de Constitución Europea, teniendo en cuenta que la nueva política exterior de la Unión apoyará la adopción de medidas internacionales destinadas a la protección del medio ambiente y de la gestión de los recursos naturales. El

acuerdo es ambicioso y loable, pero de muy difícil realización práctica a consecuencia de la realidad socioeconómica de los países centroamericanos.

PALABRAS CLAVE: Acuerdo, Centroamérica, cooperación, catástrofes naturales, medio ambiente, medios de protección, prevención, Tratado de Constitución Europea, Unión Europea.

THE PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN THE AGREEMENT ON POLITICAL DIALOGUE AND COOPERATION CONCLUDED BETWEEN EUROPEAN UNION AND CENTRAL AMERICA

ABSTRACT.- The Central American republics signed an agreement with the European Union in 2004 that laid the groundwork for political dialogue and cooperation and emphasized several objectives of which environment is one of the most important. Deforestation and natural hazard mitigation are topics of keen interest to Central America. The commitment reached in the agreement may be affected, however, once the Treaty establishing the European Constitution becomes effective, since the Union's new foreign affairs policy will support the adoption of international measures for environmental and natural resource management. The agreement is as ambitious as it is laudable, but is very difficult to enforce given the socio-economic reality in Central American countries.

KEY WORDS: Agreement, Central America, cooperation, natural hazards, environment, prevention, Treaty establishing the European Constitution, European Union.

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ACCORD SUR LE DIALOGUE POLITIQUE ET LA COOPERATION CONCLUS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET L'AMÉRIQUE CENTRALE

RESUMÉ: Les Républiques d'Amérique Centrale conclurent en 2004 un accord avec l'Union Européenne relatif au dialogue politique et à la coopération, faisant de la protection de l'environnement un des objectifs majeurs. En Amérique Centrale, la déforestation et la prévention des catastrophes naturelles ont des repercussions particulières. Le compromis atteint en vertu de l'accord peut varier quand entrera en vigueur le Traité instituant une constitution pour l'Europe, tenant compte que la nouvelle politique extérieure de l'Union appuiera l'adoption de mesures internationales relatives à la protection de l'environnement et à la gestion des ressources naturelles. L'accord est ambitieux et louable, mais très difficile à mettre en pratique à cause de la réalité socio-économique des pays d'Amérique Centrale.

MOTS CLÉS: Accord, Amérique Centrale, coopération, catastrophes naturelles, environnement, moyens de protection, prévention, Traité Constitutionnel de l'Union Européenne, Union Européenne.