

# LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL FRENTE A LOS CONFLICTOS AMBIENTALES TRANSFRONTERIZOS

Los riesgos y las posibles afectaciones al ambiente, a los ecosistemas, a los recursos naturales y a la salud, no conocen ni mucho menos respetan las fronteras políticas entre los Estados. La dinámica e interdependencias económicas y sociales en un mundo globalizado, establecen retos a los países que nunca antes se habían conocido en la historia y cada vez parece más necesario poder establecer criterios estratégicos e integrales para hacer más efectiva la cooperación internacional para formular políticas preventivas y de mitigación, atención y de resolución de afectaciones y deterioro ambiental de los recursos que aparecen derivados de los grandes problemas ambientales que hemos visto nacer, y en algunos casos repetirse, en estos primeros once, casi doce años, del presente siglo.

En este contexto, el presente artículo aborda de manera breve algunos elementos que se encuentran presentes en conflictos ambientales transfronterizos y mediante el análisis de un caso en concreto, plantea algunas oportunidades para dirigir la atención hacia la necesidad de formular políticas efectivas allá donde las fronteras no son obstáculo para que la contaminación, el deterioro ambiental o el aprovechamiento indiscriminado de los recursos afecten la viabilidad del entorno y la salud de los habitantes de una zona o región determinada.

En este sentido, vale la pena comentar que la expresión conflicto ambiental no es unívoca, ya que existen muchas y muy variadas interpretaciones sobre este concepto. En algunos casos, el conflicto ambiental se entiende como tensión ambiental, en otros casos, se le reconoce como parte de procesos sociales conocidos como conflictos socioambientales, en donde, desde luego se percibe una tensión o afectación social relacionada con la calidad del entorno o de sus recursos por su afectación, daño o aprovechamiento. Hablar de conflicto ambiental ciertamente no es lo mismo que hablar de un daño ambiental, o de una afectación al ambiente. En los primeros, notamos la existencia de partes en tensión, en conflicto. Tampoco es lo mismo hablar de un conflicto ambiental interno, que de un proceso que culmina en un conflicto ambiental transnacional. En el caso de los conflictos o tensiones ambientales o socioambientales transfronterizas, intervienen también actores políticos representativos de

instancias federales, estatales e incluso hasta de índole municipal de diferentes países. Ahí, nos encontramos en presencia de conflictos ambientales transfronterizos.

Percibimos diferentes razones que motivan el surgimiento de un conflicto ambiental y que desde luego ocurren en el contexto de afectaciones reales y/o potenciales a lo largo de las fronteras o zonas en donde convergen dos esferas de jurisdicción soberana: 1) Información y comunicación, 2) Relaciones entre los interlocutores sociales, 3) El rol de las autoridades frente a los intereses de los involucrados en el conflicto, y 4) Estructura encargada de prever, anticipar y atender el conflicto.

A continuación abordaremos de forma breve cada uno de estos puntos:

## 1) Información y comunicación

La falta de información y comunicación apropiada en la ejecución de obras o acciones generan que un grupo, una organización y en general una comunidad o un ente social perciban una vulneración al derecho a estar informado sobre las afectaciones y medidas para minimizar o mitigar dichas afectaciones al ambiente y/o a la salud y generan una percepción de miedo y desconfianza ante la falta de conocimiento de actividades, obras y de sus posibles repercusiones a la salud y/o al ambiente.

## 2) Relaciones entre los interlocutores sociales

La confianza es un elemento muy importante en la generación y desarrollo de proyectos, obras y actividades que implican impactos ambientales, ya que se percibe como una manera de garantizar que los riesgos serán atendidos y minimizados, salvaguardando el bienestar de la población. Por otra parte, la desconfianza se traduce en una percepción de peligro inminente a la salud o al ambiente.

## 3) El rol de las autoridades frente a los intereses de los involucrados en el conflicto

Los tomadores de decisiones en los diferentes niveles de la gestión ambiental, desde la evaluación del impacto

Por  
Salvador E.  
Muñúzuri  
Hernández



Director General  
del Centro  
de Estudios  
Jurídicos y  
Ambientales,  
A.C.



ambiental de la posible realización de obras o actividades que pudieran generar afectaciones, hasta los revisores de la conformidad ambiental por la vía administrativa e incluso civil o penal, poseen la responsabilidad no sólo de otorgar permisos, concesiones o autorizaciones, de inspeccionar o de decomisar, por citar algunos ejemplos, sino que con su actuar generan soluciones a diferentes intereses en juego, al menos en principio, respecto del desarrollo de obras y actividades que en alguna medida afectan o podrían potencialmente afectar al ambiente. Es por ello, que la objetividad, la transparencia y la imparcialidad en las decisiones de las autoridades se proponen como el mejor escudo frente a los embates de factores ajenos al proceso de decisión en la gestión y aseguramiento de la conformidad en materia ambiental.

#### 4) Estructura encargada de prever, anticipar y atender el conflicto

Las estructuras administrativa y jurisdiccional juegan un papel importantísimo en la prevención, atención y desahogo de los conflictos ambientales. Las autoridades rigen sus actividades por el principio de legalidad. Bajo esta premisa, todos los actos de éstas tienen que estar previstos en leyes y reglamentos que garanticen el respeto a las garantías de los gobernados y el deber de las autoridades a respetarlos. Un marco jurídico deficiente, pues, se traducirá en la actuación de una autoridad que resultará ineficaz para prevenir, atender y desahogar los conflictos ambientales. En consecuencia, un marco jurídico que prevea tanto la aparición, como la necesidad de gestionar y resolver conflictos en materia ambiental, incluso transfronteriza dotará a los ciudadanos y a las autoridades de los medios para atender los conflictos ambientales de una forma mayormente efectiva.

Ahora bien, todos los sistemas legales nacionales poseen regulación para identificar principios, reglas y mecanismos para de alguna manera garantizar la atención de conflictos, al menos por la vía administrativa y judicial. El caso de los conflictos ambientales no es la excepción.

En el caso del Derecho Internacional, sin embargo, los juristas encuentran diferentes retos para encontrar y aplicar las normas adecuadas que garanticen por un lado, el derecho de los Estados para ejercer el derecho a la autodeterminación respecto de sus sistemas jurídico-administrativos y en particular de atención y resolución de conflictos y controversias, y por otro lado, a prevenir, minimizar y controlar afectaciones al medio ambiente, los recursos naturales o incluso a la salud humana por obras o actividades que ocurran dentro de su jurisdicción y que puedan afectar de alguna manera la calidad del ambiente y de los recursos naturales bajo la jurisdicción y soberanía de otro País, o bien, que derivado de una actividad que se considere legal dentro de un País, se genere un tema de tensión ambiental, en el caso de la exportación de bienes y materiales ambientalmente regulados, en el territorio de un País distinto.

Si bien es cierto que el Derecho Internacional, particularmente en el caso del derecho internacional ambiental ha sido bastante fructífero en los últimos treinta años, por lo menos, también es verdad que la incorporación de principios y normas de índole ambiental en general, y en particular las relativas a mecanismos de atención de conflictos, o resolución de controversias, hacia el derecho interno no es inmediata y depende de diversos factores.

Un tema pendiente es por ejemplo, en el caso de América del Norte, la ausencia de acuerdos sobre la evaluación del impacto ambiental de proyectos que pudieran tener efectos ambientales transfronterizos perjudiciales, y que pudiera incluir la notificación, el suministro de

información pertinente y consultas entre las Partes en relación con dichos proyectos; y la atenuación de los posibles efectos perjudiciales de tales proyectos.<sup>1</sup> La ausencia de un marco de referencia de esta naturaleza condiciona a que cada caso que se presente sea tratado de manera separada, conforme y con arreglo a los temas coyunturales del momento y conforme a criterios variables y no uniformes. Un proceso acordado de evaluación de impacto ambiental transfronterizo podría ayudar a iniciar procesos de monitoreo, de consulta y de aportación de evidencia científica no solo de un lado de la frontera sino que enriquecería el conocimiento y acciones para poder proteger mayormente al ambiente y sus recursos, así como disminuir riesgos a la salud humana y permitiría una gestión ambiental compartida.

Un ejemplo exitoso de procesos donde ha existido coordinación para el desarrollo de obras y actividades es el caso de las acciones para prevenir la introducción de especies exóticas (carpas asiáticas *Hypophthalmichthys nobilis*,) a los Grandes Lagos en la frontera común entre Canadá y los Estados Unidos. Esta región es una de las zonas más importantes de agua dulce y ecosistemas acuáticos en el mundo que genera una derrama económica al año de 7 mil millones de dólares. Vale la pena destacar que un ejemplar de carpa asiática es capaz de consumir en un día hasta el equivalente del 40% de su peso corporal. Una introducción repentina y descontrolada de carpas asiáticas hubiera representado un verdadero colapso del ecosistema de los grandes y una depredación significativa por parte de las carpas asiáticas. Una evaluación y atención coordinada de este problema ha reducido las posibles afectaciones por la introducción de esta y otras especies invasoras en este y otros sistemas acuáticos.

Por el contrario, un ejemplo en donde la inexistencia de un mecanismo acordado de evaluación del impacto ambiental en territorio más allá de las fronteras de un país ha generado conflictos de relevancia, es el caso del revestimiento del canal todo americano, que lleva agua al Valle Imperial en la frontera entre California y Baja California. Debido a la sequía en esa zona hace algunos años, los estadounidenses decidieron unilateralmente revestir el canal para evitar la infiltración de agua y poder llevar más del vital líquido a los agricultores del Valle Imperial en California y a otras ciudades de los Estados Unidos. Se estima que la cantidad de litros de agua infiltrada que permite aprovechar aproximadamente el 10% del agua en el lado mexicano en el valle de Mexicali es de 123 millones de litros de agua al año. La existencia de un acuerdo de evaluación conjunta del impacto ambiental, hubiera hecho posible el ahorro de miles de dólares en recursos judiciales y demandas, sin mencionar las afectaciones a las especies y ecosistemas de la región y hubiera permitido estudiar de manera integral este tema con apoyo y en coordinación de diferentes interlocutores de ambas naciones en este tema.

Existen otros múltiples ejemplos que dan cuenta de la necesidad de contar con reglas claras y transparentes para la evaluación del impacto que tienen los proyectos de obras y actividades que generan impactos ambientales transfronterizos. En todo caso, el intercambio de información, la toma de decisiones teniendo en cuenta los argumentos de la otra parte, la confianza e involucramiento de interlocutores, la objetividad y el trabajo transparente de los servidores públicos encargados de tomar decisiones así como una infraestructura administrativa ad-hoc, pueden ser mecanismos efectivos de una eficiente gestión conflictos ambientales entre los países que comparten ecosistemas comunes. ■

<sup>1</sup> Previsto en el artículo 10 numeral 7 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.