

# Capítulo 2. Evolución histórica y legal de la Evaluación de Impacto Ambiental

## 2.1 Contexto internacional

La gestión ambiental que hoy conocemos se ha construido mediante la interacción de un complejo conjunto de factores económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales. En muchos países, sobre todo en los de mayor desarrollo, se habían tomado en cuenta los aspectos ambientales en la planificación institucional, aunque de manera fragmentada, principalmente en las leyes relativas a las aguas y las obras públicas, pero es a partir de la publicación de The National Environmental Policy Act (NEPA) aprobada el 1 de enero de 1970 en Estados Unidos de Norteamérica, se establece que *“todas las instancias de gobierno identificarán y desarrollarán métodos y procedimientos que contribuyan a que en el menor tiempo posible los factores ambientales sean tomados en cuenta en la toma de decisiones técnicas y económicas”* (Bas and Herson, 1993).

Los propósitos de la NEPA son:

- Declarar una política nacional ambiental que estimule productiva y amablemente la armonía entre las personas y el ambiente.

- Promover esfuerzos que prevengan o mitiguen los daños al ambiente y la biosfera, y estimulen la salud y el bienestar.
- Enriquecer la comprensión del sistema ecológico y los recursos naturales importantes para la nación.
- Establecer un Consejo sobre la Calidad Ambiental.

Estos principios se fueron extendiendo a otros países y para determinados proyectos, hasta que la preocupación por los problemas ambientales globales alcanzó una difusión generalizada. Entre los países que pronto siguieron esta orientación están Canadá (1973), Nueva Zelanda y Australia (1974), Alemania (1975), Francia (1976), Filipinas (1977), Luxemburgo (1978), Holanda (1981), Japón (1984) y la Comunidad Europea como tal (1985). Destaca Canadá por su procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EARP) con un amplio enfoque que cubre una extensa escala de necesidades y objetivos y unas guías específicas donde se precisan los roles y las responsabilidades y se refuerza la participación pública, como elemento esencial del proceso de principio a fin.

En América Latina, el proceso de institucionalización de la Evaluación de Impactos Ambientales respondió inicialmente a satisfacer los requisitos exigidos para conceder créditos por parte de organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial. Este requerimiento, hizo que tuviera mayor prioridad, el enfoque de la presentación de estudios e informes de impacto, antes que ser tomado como un criterio en la formulación y evaluación de proyectos y mucho menos ser incluido en la cultura de los países como un procedimiento a través del cual mejorar el sistema de decisiones públicas FARN (1999). Colombia fue pionera en incorporar la evaluación de impacto ambiental en su Código de Recursos Naturales (1973), le siguió México (1978), Brasil (1988), Venezuela (1992), Bolivia (1992), Paraguay (1993), Chile (1993), Honduras (1993) y Uruguay (1994). El resto de países de América, cuentan con resoluciones, acuerdos o normas que abordan la necesidad de tomar en cuenta los aspectos ambientales con relación a hidrocarburos, conservación de la fauna silvestre, actividad minera o residuos peligrosos, pero carecen de una legislación nacional de impacto ambiental. En África se aplica la evaluación de impacto ambiental en países como Ruanda, Sudán y Sudáfrica (Pardo, 2002).

---

En la Unión Europea como tal, no fue hasta el 3 de julio de 1985 que se acordó la Directiva 85/337/CEE *“relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente”* sin embargo, algunos países miembros iniciaron su propio proceso mucho antes, con enfoque diferente al de los Estados Unidos; como Suecia con su “Ley de Protección Ambiental” (1969), o Francia en su “Ley de Protección de la Naturaleza” (1976), introduciendo la Evaluación de Impactos Ambientales de alguna manera limitada a la preparación, análisis y aprobación de Estudios de Impacto Ambiental. En estos países europeos no se trataba de mejorar el proceso de toma de decisiones a través del perfeccionamiento del procedimiento administrativo, sino a través de mejorar la calidad de la información técnica, y así, ampliar la base de conocimiento para la toma de decisiones por parte de la administración (FARN, 1999).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, realizadas en 1972 y 1992, respectivamente, son dos referentes de la historia de la segunda mitad del siglo XX, que sirven como referencia para la exposición de los antecedentes históricos de la gestión ambiental. Las dos conferencias contribuyeron a incrementar la conciencia ambiental y a formar nuevas visiones sobre el medio ambiente, dieron lugar a convenios multilaterales y acuerdos no jurídicamente vinculantes, y detonaron una sustantiva respuesta de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, que se ha traducido en avances concretos de la gestión ambiental en el ámbito mundial.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en 1972, conocida como Conferencia de Estocolmo, desarrollada a partir de una amplia agenda sobre el uso de los recursos naturales, se constituyó en el primer esfuerzo global para enfrentar los problemas ambientales transfronterizos y domésticos. Uno de sus principales logros fue el de señalar las amenazas generadas por la contaminación industrial y el desarrollo económico sobre el medio ambiente natural, un reflejo de las preocupaciones de los países desarrollados convocantes de la reunión. El problema, más allá de la comunidad científica, era entonces ampliamente percibido como de contaminación física. Pero los países en desarrollo, para quienes este tipo de problema

era aún relativamente irrelevante, arguyeron que la pobreza se cernía como una mayor amenaza para el bienestar humano y para el medio ambiente, y que el desarrollo económico no era el problema sino la solución. La Primer Ministro de la India, Indira Gandhi, acuñó esta preocupación en forma dramática como “la contaminación de la pobreza”. A su vez, Brasil planteó el derecho soberano de los países del Tercer Mundo de aprovechar sus recursos naturales como base para su desarrollo económico y social y señaló la gran deuda ecológica contraída por los países del Norte que habían alcanzado su desarrollo a costa de daños irreparables al medio ambiente.

En Estocolmo, se planteó la necesidad de que las políticas de desarrollo económico y social incorporaran las nociones de la conservación y buen uso del medio ambiente. Pero si bien esta aproximación llegó a quedar plasmada en algunos códigos y normas de algunos países, en la práctica lo que se impulsó fue la *visión de una gestión ambiental de Estado*. Se otorgó un papel central a la formulación y puesta en marcha de un conjunto de políticas públicas dirigidas a prevenir y mitigar la degradación del medio ambiente y en recuperar los ambientes deteriorados. En esta visión no se hacía un cuestionamiento de las fuerzas degradantes y destructoras del medio ambiente, inscritas en el modelo y estilo de desarrollo. Esa era la aproximación hacia la gestión ambiental que se había adoptado inicialmente en los Estados Unidos en 1970 a partir de *The National Environmental Policy Act* (NEPA) y de la creación de la *Environmental Protection Agency* (EPA), una legislación y una agencia estatal que tuvieron una gran influencia en América Latina y el Caribe (Koolen, 1995).

A su vez, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo adoptó el **desarrollo sostenible** como la meta hacia la cual se deben dirigir todas las naciones de la tierra, un concepto que aborda el tema del desarrollo a partir de una visión integradora de las dimensiones económica, social y ambiental. Desde entonces, el desarrollo sostenible es una exigencia indiscutible y algo más que un concepto atractivo, se precisa la acción, teniendo en cuenta que el gran potencial de aprovechamiento del medio ambiente para el desarrollo solo será una realidad cuando la política ambiental se desarrolle con rigor y se incorpore en las políticas económicas, en las decisiones de los poderes públicos, en la elaboración de los procesos productivos y en el comportamiento y opciones del ciudadano común, “haciendo más

con menos”; es decir, haciendo un uso racional de todos los recursos. La comunidad y cada uno de los ciudadanos deben asumir sus propias responsabilidades e iniciar una acción colectiva basada en el reparto de la responsabilidad entre los diversos niveles de actuación. El equilibrio entre actividad humana y desarrollo por una parte y la protección del medio ambiente por otra exige un reparto de responsabilidades en relación con los consumos y la actitud frente al medio ambiente y los recursos naturales.

La utilización de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como instrumento preventivo para el control ambiental de proyectos comienza a cobrar auge a partir de los acuerdos internacionales, por la influencia de los avances en la legislación ambiental de Norteamérica y debido a la preocupación de la Comunidad Internacional en problemas ambientales globales. Este interés se extiende a organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS), o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)

## 2.2 Unión Europea

En ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972, ese mismo año la Comunidad Europea inició la elaboración del **Primer Programa de Acción Medioambiental** para el periodo 1973-1976 (DOC C112, 20 de diciembre de 1973), dicho primer programa estableció los principios generales de la Política Medioambiental Comunitaria y sus objetivos se enfocaron principalmente a la reducción de la contaminación atmosférica y los vertidos a las aguas, centrado en las medidas de corrección, los cuales fueron posteriormente recogidos y mejorados en los siguientes programas; posteriormente en 1975 se publicó la Directiva sobre Gestión de Residuos (Baldasano, 2002).

El **Segundo Programa Comunitario de Medio Ambiente** se aprobó en 1977 para el periodo 1977-1981 (DOC C139, 13 de junio de 1977); que prácticamente fue una

continuación del primero, en este se agrega el control de la contaminación acústica, la necesidad de tomar medidas de carácter preventivo y de establecer procedimientos adecuados para realizar los estudios de impacto ambiental.

Para el periodo 1982-1986 se aprueba el **Tercer Programa de Acción Medioambiental** (DOC C46, 17 de febrero de 1983) en el que se hace especial énfasis en la política preventiva para preservar el ambiente en el origen, evitando costes mayores de remediación. Un factor trascendente de este programa es proponer que las políticas ambientales no sean aisladas sino parte integral del resto de las políticas sectoriales.

En octubre de 1986 se aprueba el **Cuarto Programa Ambiental de la Comunidad** 1987-1992 (DOC C328, 7 de diciembre de 1987) que ratifica los objetivos del tercero y se preocupa por los grados de cumplimiento de los programas anteriores; propone medidas específicas para asegurar el alcance de las metas en los países miembros, señalando entre otras: un elevado nivel de protección, fomento de la educación ambiental, establecimiento de normas de calidad ambiental más estrictas y el acceso general a la información sobre asuntos ambientales.

El **Quinto Programa** es para el periodo 1992-2000 (DOC C138, 17 de mayo de 1993) con una revisión de metas y objetivos en 1995 que lleva a una profunda reflexión sobre la eficacia de la política mantenida hasta el momento. Establece como los sectores económicos que mayormente participan en la degradación del ambiente a la industria, agricultura, energía, transporte y turismo; y propone nuevas relaciones de entendimiento, cooperación y diálogo que rompan con la tradicional incomprensión e incumplimiento de las empresas con respecto a la normatividad ambiental (Estevan, 1999)

El 10 de septiembre de 2002 (DOC L242), se publicó en el Diario Oficial el **Sexto Programa** de acción medioambiental de la Comisión Europea, el cual recoge las prioridades de actuación medioambiental para los próximos cinco a diez años. "*Medio Ambiente 2010: el futuro está en nuestras manos*" se centra en cuatro importantes áreas de actuación:

- ✓ El cambio climático,
- ✓ La salud y el medio ambiente,
- ✓ La naturaleza y la biodiversidad,
- ✓ La gestión de los recursos naturales.

El nuevo programa subraya la importancia de implicar a los ciudadanos y las empresas mediante fórmulas innovadoras y "la política medioambiental es uno de los grandes logros de la Unión Europea, ya que gracias al Derecho Comunitario se han conseguido grandes mejoras en la limpieza del aire y nuestros ríos, por poner un ejemplo. Pero aún nos enfrentamos a graves problemas y en algunos casos la calidad del medio ambiente está verdaderamente empeorando. Los ciudadanos están preocupados por el entorno y esto exige actuar urgentemente, razón por la que proponemos el nuevo programa" (Margot Wallström, Comisaria de Medio Ambiente de la UE).

En este contexto, el nuevo programa subraya la necesidad de que los Estados miembros apliquen mejor la legislación medioambiental existente, por lo que la Comisión anuncia que aumentará la presión sobre ellos, dando una mayor divulgación a los incumplimientos.

Otro aspecto del nuevo programa es la colaboración con las empresas y los consumidores para lograr formas de producción y consumo más respetuosas con el entorno. Así, la Comisión recurrirá a una serie de nuevos instrumentos como una política integrada de productos, la exigencia de responsabilidades ambientales, medidas fiscales y una mejor información de los ciudadanos.

Los programas de acción en materia de medio ambiente cuyas orientaciones generales fueron aprobadas por el Consejo de las Comunidades Europeas y los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, subrayan que *la mejor política de medio ambiente consiste en evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños* más que combatir posteriormente sus efectos y afirma la necesidad de tener en cuenta, lo antes posible, las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y decisión; así como establecer los procedimientos para evaluar tales repercusiones. Esta evaluación

identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso en particular los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes:

- El hombre, la flora y la fauna,
- El suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,
- La interacción entre los factores antes mencionados,
- Los bienes materiales y el patrimonio cultural.

Con estos conceptos, el 5 de julio de 1985 se publica en el Diario Oficial de las Comunidades, la **Directiva 85/337/CEE del 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente**, donde el Consejo de Comunidades Europeas acuerda que los Estados miembros adopten las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones (artículo 2 apartado 1). La fecha límite para que los Estados miembros adoptaran esta Directiva fue el 3 de julio de 1988 (tres años después de ser notificados).

La Unión Europea con base en la experiencia adquirida por el uso y ejecución de los acuerdos en materia ambiental que recoge el informe aprobado por la Comisión el 2 de abril de 1993 sobre la aplicación de la **Directiva 85/337/CEE**, donde queda de manifiesto que es necesario introducir disposiciones destinadas a clarificar, completar y mejorar las normas relativas al procedimiento de evaluación, para garantizar que la Directiva se aplique de forma cada vez más armonizada y eficaz, aprueba la **Directiva 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997 por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente**, completa la lista de proyectos que tienen repercusiones significativas sobre el medio ambiente y que deben someterse por regla general a una evaluación sistemática, agrega el concepto de que “*quien contamina paga*”, deja a juicio de los Estados establecer ya sea por estudios caso a caso o bien umbrales o criterios para determinar, basándose en la importancia de sus repercusiones medioambientales, qué proyectos procede evaluar además de los listados, dado que son los Estados miembros los que mejor pueden aplicar dichos



criterios en cada situación, salvaguardando el derecho a la información que el público debe tener para conocer las resoluciones de las autoridades competentes en la aplicación de los criterios aplicados.

Así mismo, esta Directiva considera la conveniencia de reforzar las disposiciones relativas a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente en un contexto transfronterizo para tener en cuenta el desarrollo de los acontecimientos en el ámbito internacional aplicando el Convenio de 25 de febrero de 1991 sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo.

En el artículo 1 apartado 2 de la **Directiva 97/11/CE** referida anteriormente, se adiciona el apartado 2 bis que ofrece un nuevo enfoque de acción ambiental estableciendo que: *“Los Estados miembros podrán establecer un procedimiento único para cumplir los requisitos de ésta Directiva y los de la **Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996** relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación” (IPPC)*. Esto lleva a que las nuevas instalaciones requieren autorización administrativa previa; y para las ya existentes, se prevé una revisión de las mismas, apoyados en los principios de prevención, de cautela o precaución y capacidad de recuperación del medio, a través de aplicar las medidas correctoras necesarias para cumplir los objetivos de calidad fijados para los medios receptores aire, agua y suelo.

A su vez, establece que *“todos los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 14 de marzo de 1999 e informarán inmediatamente de ello a la Comisión”* (artículo 3 párrafo 1) y cinco años después de su entrada en vigor, la Comisión dirigirá al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación y eficacia de la Directiva 85/337/CEE modificada por la **Directiva 97/11/CE**.

Tanto la Directiva 85/337/CE como la 97/11/CE se limitan a la Evaluación del Impacto Ambiental de proyectos. En muchos casos la evaluación ambiental en la fase de proyecto llega demasiado tarde al proceso de decisión para incluir las consideraciones ambientales de ordenación del territorio en general o en determinadas disposiciones

urbanísticas, por esta razón el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la **Directiva 2001/42/CE** de 27 de junio *relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*. Este documento es el punto de partida para formalizar la Evaluación Estratégica Ambiental (Strategic Environmental Assessment, SEA) en la Unión Europea.

Su objeto es conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de esta Directiva, de una evaluación ambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente (artículo 1, **Directiva 2001/42/CE**). Cuando un plan o programa elaborado por un Estado miembro pueda tener repercusiones ambientales importantes en otro Estado miembro, se tomarán medidas para que ambos se consulten y para que las autoridades competentes y el público estén informados y capacitados para manifestar su opinión. A fin de evitar la duplicación de las evaluaciones, los Estados miembros deben tener en cuenta, cuando proceda, el hecho de que las evaluaciones se realizarán en diferentes niveles de una jerarquía de planes y programas y sus requisitos deben integrarse en los procedimientos existentes e incorporarse a procedimientos establecidos específicamente.

Uno de los principios básicos que debe formar toda política ambiental es el de la prevención. Es por ello que los sucesivos programas medioambientales de las Comunidades Europeas han venido insistiendo en que la mejor manera de actuar en esta materia es tratar de evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos.

En este contexto, se entenderá por *evaluación ambiental* la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de la consulta en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión.

La Comisión Europea, se compromete a elaborar un informe sobre la aplicación y eficacia de esta Directiva por primera vez en 2006 y posteriormente cada siete años.

---

Con vistas a una mayor integración de los requisitos de protección medioambiental, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida, el primer informe debe ir acompañado, si procede, de propuestas de modificación, en particular en lo que se refiere a la posibilidad de ampliar su ámbito de aplicación a otros sectores y tipos de planes y programas.

### 2.2.1 Transposición de la legislación ambiental europea por los países miembros

El aspecto más difícil de los *Estudios de Impacto Ambiental* ha sido siempre su integración en los procesos de decisión y sin embargo es el factor clave de la protección ambiental. La **Evaluación de Impacto Ambiental** debe incluirse en la formulación y evaluación de proyectos lo antes posible y también en la elaboración inicial de los planes y programas.

La incorporación de la legislación y los programas medioambientales al sistema legal de los países miembros no ha sido uniforme, se ha ido adaptando de acuerdo a sus características propias y los tiempos de respuesta de los correspondientes parlamentos.

De acuerdo con el informe quinquenal 2002 de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación y eficacia de la Directiva de EIA, la revisión de la implementación y aplicación de la Directiva 97/11/CE demuestra que las nuevas medidas introducidas todavía no se han incorporado plenamente al derecho de todos los Estados miembros. La lentitud con la que algunos Estados miembros, de acuerdo con los hallazgos de la Comisión, han llevado a cabo la transposición de las modificaciones aplicadas por la Directiva 97/11/CE no merma la importancia general que otorgan la mayoría de los Estados miembros y la Comisión Europea a la EIA como instrumento de aplicación de políticas ambientales más amplias. Con base en la información revisada en este informe, no existen datos concretos que justifiquen la

necesidad de realizar nuevas modificaciones de la Directiva de EIA en estos momentos.

A continuación se señalan algunos casos de cómo han sido traspuestas las Directivas 85/337/CE y 97/11/CE que modifica a la primera.

En **Alemania** el procedimiento de **EIA** se llama “Unwelt Vertraglichkeit Prufung” (UVP) y se considera a nivel de Estado Federal con una circular del Consejo de Ministros de 22 de agosto de 1975 y una ley de 12 de febrero de 1990 que adapta la **Directiva 85/337/CE** recogiendo literalmente su Anexo II como obligatorio en cuarenta y un tipos de proyectos a nivel de Estado y Federado (lander) en el que existen grandes diferencias en cuanto al valor que se da a la **UVP**; Así, el lander Nord Rhein Westfalia, en su programa ambiental (**Unweltprogramm NW 1983**), se considera más completo que la UVP. Se cuenta además con instrucciones técnicas sobre EIA (Baldasano, 2002). Ha traspuesto completamente la **Directiva 97/11/CE**

En **Austria** todavía existen deficiencias en la transposición de la Directiva 97/11/CE en lo que respecta a los proyectos del anexo II (1a) en tres Estados federados (Burgenland, Carintia y Salzburgo).

En **Bélgica** la aplicación de la Directiva se está haciendo por normas de carácter regional, tanto para la región Valona como para la Flamenca; en cuanto a aquélla, la adaptación se ha realizado por *Decreto de 11 de septiembre de 1985* y *Orden del Gobierno Regional de 10 de diciembre de 1987*, mientras que en la Flamenca un *Decreto de 23 de junio de 1985* y *Orden del Gobierno Regional Flamenco de 23 de marzo de 1987*, al regular el régimen de licencias de aprovechamiento y explotación minera, han introducido los **Estudios de Impacto Ambiental** y para el desarrollo no industrial en la **Ley de Planificación Territorial de 1962**. En Bruselas se introduce a través de los impactos de centrales nucleares, existiendo un Decreto que crea el *Instituto del Medio Ambiente en Bruselas* (1989). Se considera incompleta la transposición de la Directiva 97/11/CE en las regiones de Valonia y Flandes.

**Dinamarca** contrasta la importancia que se da a la regulación ambiental con una ley general de medio ambiente y la carencia de regulación de las **EIA**, que constituyen la

técnica más importante de toda estrategia ambiental. Sólo en leyes de planificación en el ámbito nacional y regional (Lov Kommunesplanlaegning) se introduce respecto a los planes a que se refieren la consulta popular, que por otra parte está también fomentada en la *Ley General de Medio Ambiente. The Environmental Protection Act número 216 de 5 de abril de 1989 y la Orden Reglamentaria número 446 de 23 de junio de 1989, además de la Ley de Seguridad y Protección Ambiental* derivada de instalaciones nucleares (**Nuclear Anlag 1976**), prevén la participación pública antes de la resolución final. En todo caso, comprenden más proyectos que los de los dos anexos de las correspondientes Directivas de la Unión Europea transpuestas completamente.

En **Finlandia** la transposición de las Directivas ha sido completa

**Francia** merece mención especial por ser de los primeros países de la Unión Europea en que se introducen las **EIA** a través del artículo 2 de la *Ley número 76/629, de 10 de julio de 1976, de Protección de la Naturaleza, del Decreto del Consejo de Estado número 77-1141, de 12 de octubre de 1977*, con entrada en vigor el 1 de enero de 1978, que la desarrolla, y de la *Circular de 12 de octubre de 1977* para la aplicación del artículo 2 de la Ley de 1975. Es tan importante el tema de la participación dentro de las **EIA**, que cuenta con una ley promulgada a este solo fin, como es la *Ley de 12 de julio de 1983 sobre democratización de las encuestas públicas y protección del medio ambiente*, cuyo desarrollo se ha realizado mediante *Decreto de 23 de abril de 1985*. Con la experiencia acreditada en años y expedientes, cada año una media de unos 8.000, no es extraña la oposición ofrecida a la aprobación de la Directiva que obligaba a cambiar la normativa y también las prácticas ya consolidadas, para aplicarla. Existen también precedentes de EIA en la regulación de las actividades clasificadas por *Ley 663/1976 de 19 de julio de 1976 y Decreto 77/1133 de 21 de septiembre*. La regulación comprende proyectos excluidos de la **EIA** y en cuanto a las actividades del Anexo II, según la Ley de 12 de julio de 1983, sobre democratización de encuestas publicadas, se recogen muchos de los supuestos que la Directiva contempla, aunque esta es posterior a la Ley.

Sin embargo, todavía existen deficiencias en la transposición de las disposiciones relativas a la especificación del ámbito de la evaluación conforme al apartado 7 del

artículo 1 de la **Directiva 97/11/CE** con referencia a determinados proyectos. Asunto C-348/01 *Comisión contra la República Francesa*.

**Gran Bretaña** ha adaptado la *Directiva 85/337 de 27 de junio* mediante la *Circular PD 119/88/20, de 3 de julio de 1988*, regulando también las EIA, con independencia de la Directiva comunitaria en disposiciones sobre planificación territorial. La Directiva 97/11/CE ha sido transpuesta completamente

**Grecia** cuenta con la *Ley de Protección del Ambiente 1650/86*, refiriéndose en ella a las EIA en el artículo 4º. La adaptación de la Directiva comunitaria se ha realizado mediante *Decisión Ministerial de 25 de octubre de 1990*. La aplicación del Anexo II se hará mediante proyectos dentro de un programa integrado para el Mediterráneo. La Directiva 97/11/CE ha sido transpuesta completamente.

**Holanda** adaptó la Directiva comunitaria mediante la *Ley de 23 de abril de 1986* y *La Orden General (General Provisions) de 20 de septiembre de 1987*, sobre EIA. Ha trasladado parcialmente actividades del Anexo II al I, de carácter obligatorio. La Directiva 97/11/CE ha sido transpuesta completamente.

**Irlanda** no había adaptado las Directiva correspondientes, pero contemplaba posibilidades de EIA en la *Ley de Planificación de 1977 SI 221-78 y 349-89, de 1 de febrero de 1990*, el reglamento de adaptación de la Directiva. Recientemente ha sido transpuesta completamente la Directiva 97/11/CE.

**Italia** mediante el *Decreto 377 de 10 agosto de 1988*, establece la adaptación de la Directiva comunitaria complementada por *Decreto 28 de diciembre de 1988, por una Circular del Ministerio de Medio Ambiente de 11 de agosto 1989* por normas técnicas y esquemas de actuación. La Directiva 97/11/CE ya ha sido transpuesta.

**Luxemburgo**. No existe transposición. El TJCE ha dictaminado, en su sentencia de 19/2/2002 (asunto C2000/366), que Luxemburgo no ha realizado la transposición de la Directiva 97/11/CE. Luxemburgo prepara un proyecto de normativa de transposición de la Directiva.

**Portugal** tiene la *Ley de Bases del Ambiente, de 7 de abril de 1987*, en la que contempla la técnica de las **EIA** en los artículos 27, 30 y 31, y ha adaptado la Directiva comunitaria mediante *Decreto Ley 186, de 6 de junio de 1990*. (Baldasano, 2000). Recientemente ha transpuesto la Directiva 97/11/CE.

En **España** se ha efectuado la transposición de las Directivas comunitarias mediante los Reales Decretos: 1302/1986 de 28 de junio y 1131/1988 de 30 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, así como la Ley 6/2001 del 8 de mayo para adoptar los prescritos por la Directiva 97/11/CE.

Muchos Estados miembros han incumplido el plazo de transposición de parte o de la totalidad de la Directiva. Por ejemplo, Alemania no incorporó la Directiva 97/11/CE al derecho nacional hasta julio de 2001. Otras veces, la transposición no parece ser muy sistemática, incorporándose algunas partes de las Directivas y otras no. En los Estados descentralizados, la situación no está tan clara. Sólo Bélgica ha enviado respuestas específicas de cada región y también en este caso se observa una transposición bastante desigual. Por ejemplo, la región de Flandes ya tenía en su sistema muchos de los cambios introducidos por la Directiva de modificación, pero todavía hay nuevas medidas legislativas en fase de proyecto para completar la transposición. Grecia también tenía en su derecho nacional muchos de los requisitos de la Directiva de modificación, pero todavía debe cumplir plenamente todos los requisitos de la Directiva de EIA. Luxemburgo todavía debe llevar a cabo la transposición de la Directiva de modificación y en el momento de realizarse el presente trabajo era objeto de una investigación de la Comisión. También había acciones pendientes por parte de la Comisión contra otros Estados miembros, por no cumplir plenamente las disposiciones de la Directiva 97/11/CE.

Parece existir una división bastante proporcionada entre los Estados miembros que han adoptado normas totalmente nuevas para realizar la transposición de la Directiva 97/11/CE y los que se han limitado a modificar las medidas ya vigentes. Muchos Estados miembros han aprovechado la oportunidad que les ofrecía la transposición para realizar otros cambios en sus sistemas de EIA. Tal como ocurría con la Directiva de EIA original, en algunos países se regula la EIA con un solo instrumento legislativo, mientras en otros existen distintas medidas para diferentes tipos de proyectos.

Algunos Estados miembros tenían que adoptar medidas específicas de EIA para reflejar los distintos procedimientos de autorización utilizados para diferentes tipos de proyectos (por ejemplo, las autorizaciones de uso del suelo y los permisos ambientales). La modificación del apartado 1 del artículo 2 que contiene la Directiva 97/11/CE, por la que todos los proyectos del artículo 4 deben ser objeto de una autorización, puso bajo control proyectos que anteriormente no estaban sometidos a procedimientos de autorización. Ello obligó a desarrollar nuevos procedimientos de autorización en algunos países, de modo que pudiese aplicarse la EIA. Por ejemplo, la normativa británica para la EIA de «terrenos baldíos o espacios seminaturales destinados a usos agrícolas intensivos» no entró en vigor hasta enero de 2002.

## 2.3 España

Considerando que los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente deben evaluarse para proteger la salud humana, contribuir mediante un mejor entorno a la calidad de vida, velar por el mantenimiento de la diversidad de especies y conservar la capacidad de reproducción del ecosistema como recurso fundamental de la vida, el gobierno español emite el **Real Decreto Legislativo, número 1302/86 del 28 de junio de 1986** trasponiendo la *Directiva 85/337/CEE* que establece la obligación de someter a Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) los proyectos que se enuncian en sus anexos.

Este instrumento, que introduce la variable ambiental en la toma de decisiones sobre los proyectos con incidencia en el medio ambiente, se ha venido manifestando como la forma más eficaz para limitar los atentados a la naturaleza, proporcionando una mayor fiabilidad y confianza a las decisiones que deban adoptarse, al poder elegir, entre las diferentes alternativas posibles, aquella que mejor salvaguarde los intereses generales desde la perspectiva global e integrada y teniendo en cuenta todos los efectos derivados de la actividad proyectada.

El Reglamento para la ejecución del *Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental*, se aprueba mediante el **Real Decreto**



**1131/1988 de 30 de septiembre** con aplicación a la Administración del Estado español y directa o supletoriamente, a las Comunidades Autónomas según sus respectivas competencias en materia de medio ambiente.

Este reglamento se estructura en cuatro capítulos. El primer capítulo comprende disposiciones generales definitorias del objeto y ámbito de aplicación. El capítulo segundo desarrolla el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; concibe la evaluación como un proceso que se inicia con la definición genérica del proyecto que se pretende realizar y culmina con la **Declaración de Impacto Ambiental (DIA)** que formula el correspondiente órgano ambiental de la administración, en la que se recogen las condiciones que deben establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales.

La evaluación se realiza sobre la base de un **estudio de impacto** cuyo contenido se especifica, y para cuya elaboración se cuenta con la máxima información, que le será suministrada al titular del proyecto y responsable de la realización del estudio por la Administración, quien la podrá obtener de personas, Instituciones cualificadas y Administraciones Públicas, previa consulta sobre los extremos del proyecto que a su juicio pueden tener incidencia medioambiental. Realizando el estudio, éste, conjunta o separadamente del proyecto, según esté o no previsto en el procedimiento sustantivo, será sometido a información pública y a los demás informes que en cada caso se consideren oportunos. Con este proceder se intenta conseguir la realización de una evaluación objetiva evitando dilaciones innecesarias.

El capítulo tercero regula la evaluación de impacto ambiental con efectos transfronterizos y el capítulo cuarto regula la vigilancia, responsabilidad y confidencialidad de la información. Una disposición adicional regula la armonización de las legislaciones sectoriales relativas al estudio y evaluación de impacto con la legislación del Real Decreto Legislativo y su reglamento. Se agregan dos anexos relativos a conceptos técnicos y a precisiones relacionadas con las obras, instalaciones y actividades reguladas.

Para dar cumplimiento al mandato comunitario, el Gobierno español publicó la **Ley 6/2001, de 8 de mayo, que modifica el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de**

junio, de *Evaluación de Impacto Ambiental*. Esta ley tiene por objeto incorporar plenamente al derecho interno la *Directiva 85/337/CEE*, con las modificaciones introducidas por la *Directiva 97/11/CE*, por ello se incluye junto a la evaluación de impacto ambiental obligatoria de determinados proyectos divididos en 9 grupos según sectores de actividad, tales como: agricultura y ganadería, industria extractiva, industria energética, industria siderúrgica y del mineral, industria química, petroquímica, textil y papelera, proyectos de infraestructura, proyectos de tratamiento y gestión de residuos, y otros proyectos como grandes transformaciones de uso del suelo, pistas de esquí, parques temáticos, aeródromos, etc., que se incorporan en el anexo I, la de otros proyectos incluidos en el anexo II, que se someterán o no a Evaluación de Impacto Ambiental, en función de los criterios específicos que en el texto se detallan. Igualmente, regula expresamente la posibilidad de solicitar con carácter previo a su elaboración la opinión del órgano ambiental en relación con el alcance del estudio de impacto ambiental de proyectos en un contexto transfronterizo.

Se prevé que las Comunidades Autónomas, al amparo de sus competencias normativas en materia de medioambiente, puedan establecer, respecto de los proyectos del anexo II, la obligación de someterlos a evaluación de impacto ambiental o fijar para ellos umbrales, de conformidad con los criterios específicos del anexo III, haciendo innecesario de esta forma el estudio caso por caso

### 2.3.1 Cataluña

Cataluña se ha distinguido por tener en cuenta el tema de cuidado del medio ambiente, prueba de ello es que con toda oportunidad se publica el **Decreto 114/1988 de 7 de abril de Evaluación de Impacto Ambiental**; este Decreto tiene como finalidad desarrollar el marco legislativo vigente para que sea adecuado a los requerimientos específicos de la protección del medio en Cataluña y concretar el procedimiento administrativo a seguir para la evaluación del impacto ambiental de los proyectos públicos y privados, cuya realización o autorización corresponda a la Generalitat. El ámbito de aplicación de este decreto no se extiende a los proyectos de

competencia de las administraciones locales de Cataluña que por sus peculiaridades podrán ser objeto de una normativa posterior.

Inicialmente el Decreto atribuyó a la antigua Comisión Central de Industrias y Actividades Clasificadas una intervención importante en el procedimiento que se regula, dada la experiencia que este órgano colegiado había adquirido desde su constitución en la que se encontraron representados todos los departamentos de la Generalitat relacionados con la gestión del medio ambiente. Por tal efecto, se creó en su seno una subcomisión técnica con la finalidad de facilitar el ejercicio de las funciones específicas que este decreto atribuye a la Comisión. Posteriormente se creó el Departamento de Medio Ambiente con una estructura administrativa *ad oc* que asume la responsabilidad de regular el cumplimiento de la legislación ambiental en Cataluña encabezada por el Consejero de Medio Ambiente, cuatro Delegaciones territoriales (una por cada provincia) y las Direcciones Generales de Calidad Ambiental, Planificación Ambiental, Patrimonio Natural y Medio Físico; así como la Agencia del Agua, la Junta de Residuos, Aguas Territoriales del Llobregat, Centro para la empresa y el medio ambiente y el Centro de la Propiedad forestal.

En consonancia con la *Directiva 96/61CE* aprobada por el Consejo de la Unión Europea 24 de septiembre de 1996, sobre *Prevención y Control Integrados de la Contaminación* (IPPC por sus siglas en inglés) en Cataluña se incorpora el procedimiento para la Evaluación de Impactos Ambientales así como otras funciones medioambientales en la **Ley 3/1998 de 27 de febrero** relativa a la Intervención Integral de la Administración Ambiental (IIAA), enfocada primordialmente a las actividades productivas, la cual es modificada en su disposición final cuarta por la **Ley 1/1999 de 30 de marzo**.

Así mismo, se cuenta con un marco legal sectorial en materia de impacto ambiental para otro tipo de actividades como: la *Ley 12/81* y el *Decreto 343/1983* para actividades extractivas, *Ley 12/85* y *Decreto 328/1992* para proyectos e instalaciones en espacios naturales, *Decreto 213/1997* para caminos forestales, *Ley 7/1993* para carreteras, *Ley 9/95* y *Decreto 166/1998* para circuitos motorizados, *Ley 5/1998* para puertos, dársenas y marinas, *Ley 11/98* y el *Decreto 284/2000* para helipuertos.

## 2.4 América

La idea de la infinitud de los recursos naturales y de la posibilidad de explotarlos sin entrar a considerar los impactos de la aplicación de las tecnologías para hacerlo, ha dejado hondas huellas en el manejo ambiental de la región a través de su historia. Después de la emancipación de las coronas española y portuguesa, las repúblicas independientes continuaron propiciando la ruptura de las culturas tradicionales de origen precolombino, un proceso que no ha cesado en muchos territorios de la región, que sigue ocasionando conflictos de intereses y de maneras distintas de comprender el concepto de desarrollo.

Una vez que la casi totalidad de los países de la región se independizaron de los imperios coloniales, se fue asentando una aproximación del aprovechamiento de los bosques, los suelos y el agua, que se asemeja a la empleada en el campo de la minería tradicional —o la explotación de tierra arrasada—, razón por la cual se le denomina *visión minera de los recursos naturales renovables*. Es una visión que fue reforzada por la idea existente, del imperativo de *controlar la naturaleza* por parte del hombre, y para su beneficio, esta visión tomaría más fuerza a lo largo de los siglos XIX y XX. Así lo han atestiguado las prácticas agropecuarias basadas en la importación de tecnologías, originalmente desarrolladas para enfrentar las condiciones naturales de las zonas templadas de los países de Europa Occidental y Norteamérica. Y así lo han atestiguado las modalidades depredadoras que han acompañado la apertura de la selva húmeda tropical, la cual tomó un gran impulso en la segunda mitad del siglo XX.

En los años treinta y cuarenta del siglo XX se aprobaron legislaciones sobre los bosques, los suelos, las aguas, y la fauna —en particular los recursos pesqueros—, que denotan un impulso a la regulación. En la lenta construcción de esas primeras legislaciones y organizaciones que se registra en algunos países, durante la primera mitad del siglo, así como en las visiones que se van introduciendo sobre el manejo de los recursos naturales, se encuentran los antecedentes mediatos de la gestión ambiental moderna.

---

Comienza a surgir gradualmente la visión del *aprovechamiento racional* de los recursos naturales, que tiene como objetivo protegerlos con el fin de asegurar su renovación y su nueva explotación. Por ello se introduce el concepto “*recurso renovable*”, un término que toma auge después de la Segunda Guerra Mundial. Se trata de aprovechar racionalmente los recursos naturales renovables, más como un medio para asegurar un flujo continuo de los productos de la naturaleza que para asegurar la conservación de los ecosistemas. La idea de la conservación es, en este contexto, un instrumento para la producción y no un fin en sí mismo, como va a aparecer posteriormente con el conservacionismo. Esta visión toma un impulso gradual en América Latina y el Caribe entre los años cincuenta y setenta: en la pesca se establece el sistema de cuotas para conservar poblaciones que aseguren nuevas cosechas; en la explotación de bosques naturales se introducen las tecnologías que permitan la renovación del bosque y una producción constante en calidad y volumen; en las aguas no sólo se introducen sistemas de administración que garanticen una repartición equitativa del recurso frente a diferentes demandas (para el consumo humano, los usos domésticos, la industria, la agricultura, la ganadería, etc.) sino que se introduce la noción de proyectos para su uso multipropósito.

Al mismo tiempo, la *visión conservacionista* se abre paso en la región. Es una perspectiva que considera la protección de ciertos recursos como una prioridad y no como un hecho subsidiario a su uso, hasta el punto que en algunos casos puede llevar a excluir la posibilidad de su aprovechamiento. La visión conservacionista se manifiesta en la creación de los primeros parques naturales en distintos países, como en Argentina, México y Venezuela. Encuentra quizá una de sus mayores manifestaciones en la Convención del Hemisferio Occidental para la Protección de la Naturaleza y la Vida Silvestre, que fue negociada bajo los auspicios de la Unión Panamericana en 1940 y ha sido señalada por muchos como “un acuerdo visionario” Su objetivo fue “preservar de la extinción a todas las especies y géneros de la fauna y flora nativa y preservar áreas de extraordinaria belleza, con formaciones geológicas únicas o con valores estéticos, históricos o científicos”. Entre 1942 y 1972 la Convención fue ratificada por diecisiete países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Se ha dicho que la mayor debilidad de la Convención fue la ausencia de

instituciones que aseguraran la puesta en marcha de los programas y acompañaran el desarrollo de las iniciativas.

La visión del *aprovechamiento racional* de los recursos naturales tomó un nuevo impulso en 1949, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Conservación de los Recursos Naturales, convocada para intercambiar ideas y experiencias y hacer recomendaciones para la reconstrucción de las áreas devastadas por la Segunda Guerra Mundial. Aunque los resultados fueron limitados, la convocatoria determinó la competencia de las Naciones Unidas sobre los asuntos ambientales y condujo a las Conferencias de Estocolmo y Río de Janeiro. En su agenda se reconocieron las complejas relaciones entre medio ambiente y crecimiento económico, cuarenta años antes de la Cumbre de la Tierra que centraría su atención en ese fenómeno.

Después de esa conferencia, en la cual participaron varios países de Latinoamérica, las Naciones Unidas y sus agencias desarrollaron actividades que condujeron a diversos tratados, algunos de ellos ratificados por los países de América, entre los cuales se mencionan: la Convención Internacional para la Regulación de la Captura de Ballenas (1946); la Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación del Mar por Petróleo (1954); un conjunto de resoluciones de la Asamblea General sobre el uso de la energía atómica y los efectos de la radiación (1955) que condujeron al Tratado de Prohibición de Ensayos (1963); la Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Pesqueros de Alta Mar (1958); el Tratado de la Antártica (1959); la Convención sobre Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de la Vida Acuática (RAMSAR, 1971), la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972); y la Convención Internacional sobre Comercio de las Especies en Extinción (CITES), 1973.

Se impusieron entonces legislaciones, políticas y agencias públicas que parten de la visión del aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y que priorizan aquellas actividades de conservación que son indispensables para la producción. Al lado de las agencias o arreglos institucionales para la administración de las aguas se modernizaron las agencias públicas encargadas del aprovechamiento forestal y pesquero, con frecuencia dependiente de los ministerios agropecuarios,

---

exceptuando a algunos países que erigieron ministerios para la pesca en virtud de la importancia de esta actividad para sus economías.

Durante la década de los sesenta creció la preocupación por la contaminación ambiental causada por el desarrollo económico. Un conjunto de estudios científicos y libros adquirieron una gran popularidad y causaron un profundo impacto. *Proyectar con la Naturaleza* de Ian L. McHarg (1969) y *La Primavera Silenciosa* de Rachel Carson (1962) conmovieron la conciencia norteamericana. En los países industrializados la preocupación alcanzó su punto más alto a principios de los años setenta ante los graves daños registrados por la lluvia ácida, los pesticidas y los efluentes industriales, que motivó la realización de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. El tema ambiental alcanzó una mayor prioridad en las agendas estatales, y se inició la introducción de la *visión de la **gestión ambiental de Estado***, que generó nuevas instituciones y políticas, y que se superpuso a la visión minera de los recursos naturales renovables, a la visión de su uso racional, y a la visión conservacionista, que superviven hasta nuestros días.

En la década de los setenta y en especial a partir de 1972, se pusieron en marcha en América Latina y el Caribe legislaciones e instituciones ambientales, y se expidieron las primeras políticas nacionales sobre medio ambiente. En 1973, Brasil creó la Secretaría Especial del Medio Ambiente y México estableció la Subsecretaría para el Mejoramiento del Medio Ambiente, iniciándose un proceso de construcción de agencias ambientales a nivel nacional y subnacional. A su vez, el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente de Colombia, 1974, y la Ley Orgánica y el Ministerio del Medio Ambiente de Venezuela, 1976, fueron creaciones pioneras, en comparación con el caso de los países en desarrollo ubicados en otras regiones del mundo.

Se inició así, el establecimiento de regulaciones y estándares que expresan, de alguna manera, la calidad ambiental deseada, en particular en relación con el agua y el aire. Pero la fijación de las normas y estándares con frecuencia se hizo a partir de aquellos fijados en los países industrializados, sin la requerida adecuación al medio. Entre los instrumentos que tuvieron una temprana inserción se mencionan la evaluación de impacto ambiental.

Tabla 2.1. Promulgación de leyes generales sobre medio ambiente

*Países de habla Inglesa del Caribe*

San Cristóbal y Nacional Nevis	Ley de Conservación y Protección (reformada, 1996)
Jamaica	Ley de Conservación de los Recursos Naturales
Belice	Ley de Protección Ambiental
Trinidad y Tobago	Ley de Gestión Ambiental (sustituida, 2000)
Guyana	Ley de Protección Ambiental
Santa Lucía	Ley de Autoridad Nacional de Conservación

Fuente: Anderson, 2002

*Países de Latinoamérica\**

Colombia	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente
Venezuela	Ley Orgánica del Ambiente
Ecuador	Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental
Cuba	Ley núm. 33 de Protección del Medio Ambiente y el Uso de los Recursos Naturales (sustituida en 1997)
Brasil	Ley número 638 que dispone sobre Política Nacional del Medio Ambiente; sus afines y mecanismos de formulación y aplicación y establece otras providencias
Guatemala	Ley para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente
México	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (que sustituyó a la Ley Federal de Protección del Medio Ambiente de 1982)
Perú	Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
Bolivia	Ley General del Medio Ambiente
Honduras	Ley General del Ambiente
Chile	Ley núm. 19300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente
Costa Rica	Ley Orgánica del Ambiente
Nicaragua	Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales
El Salvador	Ley del Medio Ambiente
Panamá	Ley General del Ambiente
República Dominicana	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales
Uruguay	Ley General de Protección Ambiental

Fuente: Brañez, 2001



---

Al examinar el desarrollo legal de la región, se evidencia un exceso de normas y una falta de capacidad para hacerlas cumplir. De alguna manera los países de América Latina se caracterizan por su inclinación a resolver sus problemas a través de artilugios formalistas, reformas legales e institucionales, y por su incapacidad para discernir las limitaciones de tal aproximación. En el tema ambiental, el reto no es expedir más normas sino poner en marcha las existentes. La **Tabla 2.1** presenta la promulgación de leyes generales sobre medio ambiente en América.

En los años setenta y ochenta, este movimiento para el establecimiento de normas para la protección ambiental fue conduciendo a la promulgación de leyes generales o leyes marco en los países de Latinoamérica y el Caribe, un proceso que desde entonces no ha cesado y que fue nuevamente estimulado por los acuerdos y tratados alcanzados en la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. El contenido de esas leyes marco es más o menos similar: política nacional ambiental e instrumentos jurídicos para su aplicación; en muchos casos, esas mismas leyes regulan la protección del medio ambiente desde la perspectiva de la protección de ciertos recursos naturales: el suelo, el agua y la atmósfera, así como la vida silvestre y su hábitat. Las normas sobre la materia se ocupan tanto de la conservación y el uso recreacional de esos recursos, como de las actividades humanas que pudieran afectarlos, incluyendo la contaminación. En algunos casos las leyes marco incorporan previsiones sobre los arreglos institucionales de la administración pública para la gestión ambiental. Las leyes generales o marco han incidido en el desarrollo de la legislación ambiental mediante la generación de un amplio número de reglamentaciones y normas técnicas y en las reformas efectuadas a la legislación sectorial de relevancia ambiental. Algunos de estos cambios han llegado hasta la legislación penal, pero rara vez a la legislación civil (Rodríguez-Becerra, 2002).

