

# **Desarrollo Sostenible en Centroamérica: Políticas Públicas, Marco Legal e Institucional**

*Carlos Manuel Chacón y Lawrence Pratt*

Setiembre, 1996

CEN 700

**Documento en proceso.** Escrito por Lawrence Pratt, Director Adjunto del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible, CLACDS, y Carlos Manuel Chacón, Investigador-Consultor de CLACDS. Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles opciones de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es acrecentar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos de lo anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Setiembre, 1996.

# TABLA DE CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
1.1 EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL COMO MANIFESTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	1
1.2 PRINCIPALES PROBLEMAS PARA UNA APLICACIÓN EFECTIVA DE LA LEGISLACIÓN QUE REGULA EL AMBIENTE EN CENTROAMÉRICA.....	3
1.2.1 “Ordenar y controlar”.....	3
1.2.2 No participación de interesados-afectados.....	4
1.2.3 Falta de recursos humanos y materiales .....	4
1.2.4 Confusión y dispersión.....	5
1.2.5 Inexistencia de parámetros para verificar el cumplimiento o establecimiento de parámetros que no pueden ser verificados.....	5
1.2.6 Inexistencia o insuficiencia de sanciones.....	6
<b>2. COSTA RICA.....</b>	<b>7</b>
2.1 MARCO LEGAL GENERAL .....	7
2.1.1 La Constitución Política .....	7
2.1.2 Ley Orgánica del Ambiente (LOA) .....	9
2.1.3 La Ley General de Salud .....	14
2.2 REGULACIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON LAS ACTIVIDADES DE ESTUDIO .....	15
2.2.1 Actividad Forestal .....	15
2.2.2 Sostenibilidad de producción de piña, palmito y café.....	20
2.2.3 Sector turismo.....	32
2.2.4 Otras leyes importantes relacionadas con la sostenibilidad del país .....	39
<b>3. NICARAGUA .....</b>	<b>46</b>
3.1 INTRODUCCIÓN .....	46
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E IMPACTO AMBIENTAL .....	48
3.3 LA TENENCIA DE LA TIERRA .....	49
3.4 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL.....	50
3.4.1 Marco legal general .....	50
3.4.2 Regulaciones específicas .....	54
<b>4. HONDURAS.....</b>	<b>68</b>
4.1 INTRODUCCIÓN .....	68
4.2 MARCO LEGAL GENERAL RELACIONADO CON EL MEDIO AMBIENTE .....	70
4.2.1 La Constitución Política .....	71
4.2.2 La Ley General del Ambiente .....	71
4.2.3 Código de Salud .....	78
4.2.4 Código Penal .....	80
4.3 LEGISLACIÓN RELACIONADA CON LAS ACTIVIDADES ESPECÍFICAS .....	83
4.3.1 Recurso Forestal.....	83
4.3.2 Turismo .....	86
4.3.3 Piña.....	88
4.3.4 Camarón .....	89
4.4 LISTADO DE LEGISLACIÓN SELECCIONADA RELACIONADA CON EL MEDIO AMBIENTE .....	92
<b>5. GUATEMALA .....</b>	<b>94</b>
5.1 INTRODUCCIÓN .....	94
5.2 MARCO LEGAL GENERAL .....	98
5.2.1 La Constitución Política .....	98
5.2.2 Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente.....	99
5.3 LEGISLACIÓN RELACIONADA CON ACTIVIDADES ESPECÍFICAS .....	102
5.3.1 Recurso Forestal.....	102
5.3.2 Avicultura y caña de azúcar .....	106
5.3.3 Turismo.....	109
5.3.4 Listado de legislación seleccionada en relación con el medio ambiente.....	112

<b>6. EL SALVADOR.....</b>	<b>118</b>
6.1 INTRODUCCIÓN.....	118
6.1.1 <i>Políticas fiscales</i> .....	119
6.1.2 <i>Tenencia de la tierra</i> .....	120
6.1.3 <i>Crédito</i> .....	121
6.2 MARCO LEGAL GENERAL .....	121
6.2.1 <i>Constitución Política</i> .....	122
6.2.2 <i>Proyecto de Ley del Ambiente (setiembre de 1995)</i> .....	123
6.2.3 <i>Ley de Reactivación de las Exportaciones</i> .....	124
6.3 MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL ESPECÍFICO .....	124
6.3.1 <i>Ministerio de Agricultura y Ganadería</i> .....	124
6.3.2 <i>El Ministerio de Salud y el Código de Salud</i> .....	125
6.3.3 <i>El Ministerio del Ambiente</i> .....	128
6.3.4 <i>Entes coadyuvantes en la gestión y control ambiental: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República</i> .....	128
6.3.5 <i>Turismo</i> .....	129
6.4 LISTADO DE LEGISLACIÓN SELECCIONADA RELACIONADA CON EL MEDIO AMBIENTE .....	129

**Desarrollo sostenible en Centroamérica: Políticas públicas, marco legal e institucional relacionado con actividades económicas específicas en cinco países de la región <sup>1</sup>**

*“Las economías de Centroamérica, en efecto, han dependido y dependen -en una importante medida- de la exportación de alimentos y materias primas, y han sido competitivas en esas actividades en la medida en que han dispuesto de recursos naturales abundantes, y de mano de obra barata. La excesiva prolongación de ese estilo de desarrollo, y su exacerbación en tiempos recientes, plantea, sin embargo, una situación en la que se acentúan a un tiempo el deterioro social y el ambiental, degradándose con ello los mismos recursos humanos naturales de los que dependerá en gran medida el éxito de la región para culminar sus procesos de ajuste estructural y de reforma del Estado.”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Borrador elaborado por Carlos M. Chacón para el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible de INCAE. Para la elaboración del mismo se contó con la valiosa colaboración de Eugenia Wo Ching, Ana Victoria Rojas y Andrea Meza.

<sup>2</sup> Organización Panamericana de la Salud. La Salud Ambiental en Centroamérica. Una visión de futuro en el marco de la integración. XII RESSCA. OPS/OMS. Panamá, agosto de 1996.

# 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas tienen orígenes muy diversos y obedecen a la interacción de factores locales, nacionales e internacionales. Ellas tienen relación directa con la sostenibilidad de las actividades productivas de un país en virtud de que éstas mismas influyen sobre el comportamiento de los productores y consumidores, haciendo algunas opciones productivas más viables o atractivas que otras (RENARM, 1994).

En el caso de los países centroamericanos, se encuentra a un grupo de países que es dependiente de la exportación de un número reducido de productos primarios con escaso grado de procesamiento interno, lo cual ha hecho su economía dependiente de las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales, a términos de intercambio inciertos y a condiciones climatológicas específicas. Además, tradicionalmente no ha existido una relación estrecha entre los sectores productivos primarios y secundarios, lo que ha provocado que la economía sea altamente dependiente de materias primas e insumos importados. Como consecuencia de lo anterior, la actividad económica internacional, representada especialmente por medio de la demanda y el financiamiento externo, influencia fuertemente las decisiones sobre las políticas de producción internas. (FACS, 1993).

Desde el punto de vista de los factores internos o nacionales de cada país, al analizar los factores que determinan las decisiones que toman los productores en el momento de decidir la “forma” en que será producido un bien específico, se deben considerar factores muy diversos tales como:

- disponibilidad de capital suficiente y oportuno, lo cual se relaciona obviamente con las políticas fiscales y financieras vigentes;
- disponibilidad de los recursos necesarios para la producción, lo cual está íntimamente relacionado con aspectos como el régimen de propiedad de los recursos (puede haber propiedad privada, pública, mixta o inseguridad en la tenencia y propiedad);
- disponibilidad de información, aspecto relacionado con la existencia de información sobre formas alternativas de producción, así como con la educación de la sociedad, desde los tomadores de decisión hasta los obreros;
- régimen de permisos y controles para desarrollar determinadas actividades productivas.

Los anteriores factores se manifiestan en la realidad en muy diversas formas, algunas de ellas expresas, mientras que en otras ocasiones en forma implícita. Dentro de las formas expresas de manifestación de las políticas relacionadas con la producción está la legislación. Ésta puede tomar diferentes formatos, tales como la Constitución Política, los tratados internacionales, las leyes, los decretos y reglamentos, etc.

## 1.1 El marco legal e institucional como manifestación de las políticas públicas

Al tratar el tema del marco jurídico de un país o una región, como en este caso, es importante la diferencia entre lo que es establecido por las leyes y la realidad de éstas. En este sentido se coincide con la abogada peruana Raquel Yrigoyén, cuando dice que el orden jurídico “está conformado por un conjunto de tres elementos:

- Normatividad: un sistema de reglas sustantivas y procesales que regulan el comportamiento social y los mecanismos para resolver conflictos. Incluye las reglas para crear reglas.
- Institucionalidad o implementación institucional: esto implica la existencia de aparatos institucionales dotados de agentes (operadores jurídicos) y recursos y de un sistema de funcionamiento que refleje de alguna manera la normatividad.
- Cultura jurídica: supone un sistema de razonamiento jurídico. Implica la existencia de un modelo de pensamiento presente en los operadores jurídicos y en los usuarios del sistema que de algún modo corresponda a la normatividad. Esto incluye, por ejemplo, el conocimiento y percepciones que tienen los iniciados y la gente de la calle sobre el derecho y sobre el funcionamiento real de la justicia.”<sup>3</sup>

De acuerdo con lo anterior, al observar o analizar el marco jurídico existente en la región centroamericana se debe tener presente que si bien, en muchos casos, existe legislación que de alguna forma regula la producción y el uso, acceso y conservación de los recursos naturales, generalmente no se da o ha dado, la correspondiente institucionalidad de la norma y en aquellos casos que sí se ha dado, es común la inexistencia de la respectiva cultura jurídica que dé fundamento a su efectiva aplicación.

En este sentido, tradicionalmente los países centroamericanos se han caracterizado por haber legislado y normado para regular casi toda actividad que se da en cada país. Lo anterior se ha extendido al sector productivo y al de conservación de los recursos naturales. De esta forma, cada uno de los Estados nacionales han sido actores en la producción nacional y la conservación de sus recursos. La relevancia de su actuación, en este campo, ha variado dependiendo, en gran medida, de los aires internacionales y del gobierno de turno.

Por otra parte si bien en los países de la región se puede hablar de la existencia de un mosaico de legislación, en general esta no ha nacido de una política coherente del gobierno. Aquí es importante resaltar que en los países centroamericanos no han existido políticas públicas coherentes que hayan venido a buscar la sostenibilidad tanto ambiental como económica de cada país. En cada momento histórico, generalmente han existido decisiones casuísticas y de corto plazo, que han contradicho decisiones anteriores, contemporáneas o futuras. Como ejemplo de esto, es común que las políticas de un Ministerio o Secretaría de Estado sean contradictorias con lo ejecutado o previsto por otro.<sup>4</sup>

También, es importante recordar que históricamente se consideró que un mayor tamaño estatal proveería el marco institucional necesario para el desarrollo económico y social de la región. Por ello, en décadas pasadas, se crearon múltiples entes públicos que vinieron a tener un papel muy importante en la producción de cada país, así como en la conservación de sus recursos naturales. No obstante lo anterior, como es conocido, más recientemente se ha venido tratando de disminuir la importancia del papel del Estado y ello está teniendo consecuencias en el ámbito legal e institucional. Con respecto al presente estudio se debe tener muy presente que, no obstante, este cambio en el papel del Estado, la legislación

<sup>3</sup> Yrigoyén Fajardo, Raquel. (1997). “Una fractura original en América Latina: la necesidad de una juridicidad democrático-pluralista”. En: Guatemala: ¿Oprimida, pobre o princesa embrujada?. Colección Construyendo la Paz. Fidolin Birk, compilador. Friedrich Ebert Stiftung. 1997. p. 219.

<sup>4</sup> Recuérdese aquí que política y ley no son sinónimos, como en algunas ocasiones se implica. Es así como la existencia, por ejemplo, de una ley sobre el recurso pesquero, no representa el conjunto de la política del gobierno sobre ese sector, ya que pueden existir factores importantes de la política pública sobre el sector pesquero, expresos o implícitos, que están en otras leyes o decisiones.

“nacida” de otras épocas, para otra realidad nacional y mundial, en la mayoría de los casos aún está vigente.

Tomando en consideración lo antes señalado, dentro del mosaico regional de legislación se encuentran dos grandes grupos. Aquellas leyes que regulan:

- el acceso y uso de los recursos por medio de las **políticas fiscales, financieras y de propiedad**, etc.;
- los **controles** a las actividades productivas, los cuales pueden ser de naturaleza laboral, pero también de seguridad o **ambiental**.

El presente documento pretende brindar una reseña de la interacción de los 2 tipos de legislación antes señalados, de cómo influyen, desincentivan o promueven la sostenibilidad de diversas actividades económicas en cinco de los países de la región.

## **1.2 Principales problemas para una aplicación efectiva de la legislación que regula el ambiente en Centroamérica**

### **1.2.1 “Ordenar y controlar”**

Es obvia, la relación entre las actividades productivas de un país y la base de recursos sobre las cuales estas están basadas en virtud, especialmente, de que son los recursos naturales los que proveen la materia prima. En el caso de Centroamérica, lo anterior es más claro aún en virtud de la alta dependencia que tienen las actividades económicas estudiadas con los recursos naturales nacionales. En este sentido, es evidente que, por ejemplo, las actividades turísticas, forestales y de producción en la región, tienen una correlación directa con la disponibilidad y “salud” de los recursos naturales del país.

Por lo anterior, históricamente se consideró que para proteger los recursos naturales que son utilizados por las actividades productivas, eran necesarios controles a esas actividades productivas. La conocida “tragedia de los comunes” hacía que las externalidades de la producción no fueran reconocidas al ignorar los impactos a los recursos naturales que esta causa. El anterior esquema ha cambiado, en cuanto a que la búsqueda dogmática de la “conservación” del recurso natural ya no es el fin, sino que ahora se considera que el cumplimiento de controles busca la “sostenibilidad” de la actividad productiva, por cuanto busca resguardar el mantenimiento en el transcurso del tiempo de los recursos de quienes depende la producción.

Independientemente del fin, la existencia de controles a la actividad productiva es una realidad. En Centroamérica, al igual que en otras regiones, se llegó a una etapa de excesiva regulación y, por ello, se crearon leyes, reglamentos, etc., que buscaban controlar, en gran medida, las actividades productivas y dentro de ello sus impactos en el ambiente. Todo ello formaba parte de la ideología imperante en las décadas de los 60's y 70's que propugnaba el crecimiento del Estado. Ya para los 80's y 90's se observa como se ha buscado la disminución del tamaño del Estado y de sus atribuciones. Sin embargo, no se debe olvidar todo el legado de instituciones y leyes creadas en décadas pasadas, que aún están vigentes.

Las autoridades de la región centroamericana al regular el acceso, uso y protección de los recursos naturales se basaron en el esquema utilizado en otros países de “ordenar y



controlar” (“command and control”). Independientemente de la idoneidad de dicho sistema, en teoría para que un esquema de ese tipo funcione debe existir un Estado con la suficiente capacidad de definir parámetros con base en criterios científicos, con la capacidad para monitorear el cumplimiento de esos parámetros y con los recursos para sancionar a los que incumplan. No obstante lo anterior, los países de la región nunca ha presentado esas características.

En este sentido, la legislación de los países de la región presenta diversos problemas de diseño y cumplimiento. La gran mayoría de la legislación relacionada con el medio ambiente en la región reúne una serie de principios que, en realidad, sólo sugieren determinados comportamientos humanos con inexistentes mecanismos de control o coacción de lo establecido en las leyes. El resultado de lo anterior ha sido un sistema de “sugerir y no controlar”.

### **1.2.2 No participación de interesados-afectados**

En general, la elaboración de la legislación existente presenta graves problemas en su diseño legislativo, en gran medida causados por la falta de participación de los involucrados o interesados en la legislación específica. Es así como se ha dado mucha legislación elaborada por profesionales nacionales o internacionales que no ha incluido la participación y el punto de vista de aquéllos que la legislación venía a regular. Esto ha producido que, por un lado, se haya dado legislación ambiental que no ha tomado en cuenta en forma real las necesidades industriales para el desarrollo del país en específico y, por otra parte, se ha dado legislación ambiental, que no ha considerado el punto de vista de aquellos preocupados por la protección del medio. En fin, definitivamente, no se ha desarrollado un proceso que permita lograr un consenso que favorezca el desarrollo sostenible y esto ha traído como consecuencia la promulgación de legislación que ha chocado con la realidad nacional.

### **1.2.3 Falta de recursos humanos y materiales**

En Centroamérica es conocida la falta de personal y la falta de capacitación de mucho del personal que labora en el Gobierno en temas relacionados con el desarrollo sostenible. Desde el punto de vista de cantidad, con base en las políticas de los programas de ajuste estructural (PAEs) se ha disminuido el personal de los entes públicos. Por otra parte, existe el hecho de que se dan más leyes, las cuales significan más obligaciones de control para el gobierno y, entonces, vemos cómo el personal existente para hacer cumplir las regulaciones ambientales simplemente es insuficiente. Como ejemplo de lo señalado, la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica crea nueve instancias nuevas de control ambiental; sin embargo, en la realidad, no existen los recursos para crearlas o para que funcionen en una forma apropiada.

Ahora, desde el punto de vista de la calidad del personal de los entes públicos, pues en general no se encuentran capacitados para las funciones de control ambiental que deben cumplir. Además, se debe recordar que el desarrollo sustentable es un proceso que se debe dar dentro de todas las esferas de la sociedad y, por ello, el personal que labora en los diferentes entes públicos debería estar capacitado en temas ambientales e incluir la variable ambiental en sus decisiones. Si bien existen algunos programas de capacitación en este campo, la gran mayoría de este personal aún no está capacitado en esos temas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En este sentido, pueden mencionarse algunas buenas iniciativas tales como el caso de Costa Rica en donde existe actualmente el programa de capacitación del Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES),

Por otra parte, si bien existen algunos casos en los cuales el personal pueda ser suficiente y capacitado para realizar ciertas funciones de control ambiental, en general el gobierno no cuenta con el equipo necesario (por ejemplo, falta de laboratorios, vehículos, etc.) o materiales (reactivos, combustible, etc.) para hacer frente al trabajo encomendado por diversa legislación ambiental. Además, por los bajos salarios del sector público, es importante indicar que en los países de la región se está dando también la “fuga” de personal del sector público al privado, que previamente había sido capacitado para cumplir con funciones relacionadas con el control ambiental de las actividades económicas, con lo cual el Estado se queda sin personal apropiado para cumplir con sus funciones.

Dentro de lo anterior, también se debe tener presente la no consideración del costo de implementar una ley o los controles que una ley establece, en el momento de diseñarla. Por ello, en muchas ocasiones, se definieron determinados controles ambientales en diversas leyes; pero se omitió considerar la fuente de recursos para poder hacer cumplir esos controles. Por lo anterior, al no existir recursos para hacer cumplir la ley, simplemente se ignora su cumplimiento.

#### **1.2.4 Confusión y dispersión**

En Centroamérica es tal la cantidad de legislación existente que se relaciona con los recursos naturales, que su conocimiento o localización es difícil. Asimismo, se traslapan los temas que tratan, y las competencias que otorgan a diferentes entes públicos. Esto produce duplicidad de funciones, conflictos de competencia y, en general, descoordinación de las funciones de control ambiental. Además, es muy común el choque de intereses y competencias entre diversas instituciones públicas. Por supuesto, esto anterior produce un mayor gasto público especialmente por la duplicidad de funciones.<sup>6</sup>

#### **1.2.5 Inexistencia de parámetros para verificar el cumplimiento o establecimiento de parámetros que no pueden ser verificados**

La gran mayoría de la legislación nacional no prevé los parámetros que se deben considerar en el momento de definir si una conducta es legal o no. Esto provoca que hay que esperar a la reglamentación de las leyes para poder implementarlas y si es que es reglamentada, generalmente no se puede verificar el cumplimiento de los parámetros indicados por la falta de equipo, personal capacitado o ambos. Además, no es extraña la situación en la cual diversas leyes o reglamentos simplemente han recogido parámetros internacionales que no

---

del Ministerio de Planificación y Política Económica, dentro del cual se está tratando de capacitar al personal del sector público sobre temas del desarrollo sostenible. Además, en Nicaragua, se está capacitando al personal del Ministerio de Recursos Naturales, que es responsable de la revisión de las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

<sup>6</sup> En este sentido, en el caso de Costa Rica, actualmente se está realizando un estudio dirigido a identificar específicamente las atribuciones de control ambiental del gobierno, con especial atención a aquellas del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y del Ministerio de Salud (MINSAL). Uno de los fines de ese proyecto es proponer un nuevo esquema de control ambiental que sea más eficiente. Como parte de este estudio, se está explorando la posibilidad a mediano plazo de crear una oficina única de control ambiental (al estilo EPA en los USA), en la cual se unirían las competencias de los ministerios con competencia en este campo, lo cual buscaría eliminar la duplicidad de competencias, esfuerzos y, al mismo tiempo, disminuiría costos para el gobierno. En el corto plazo se busca como parte de ese proyecto mejorar la coordinación de acciones de control ambiental. El proyecto se denomina Proyecto de Rectoría y Fortalecimiento del Ministerio de Salud y el componente de Planificación Ambiental es desarrollado por un grupo de consultores privados, dentro de los cuales se incluyen profesores de la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica.

se pueden verificar en los países de la región, o que no se podrían aplicar en ellos por razones biofísicas, sociales o económicas.

### **1.2.6 Inexistencia o insuficiencia de sanciones**

La gran mayoría de las leyes en el área ambiental carecen de sanciones. Por otra parte, las sanciones existentes generalmente son multas, que son ridículas.<sup>7</sup> Lo anterior y el hecho de que casi no existen penas de prisión por conductas en contra del medio ambiente, hacen muy difícil la sanción de los que dañan el medio, especialmente considerando que administrativamente las penas casi que son inexistentes también. Finalmente, comprobar los hechos alegados es muy difícil por la falta de recursos de las autoridades a cargo de aportar las pruebas respectivas.

---

<sup>7</sup> En el caso de Costa Rica, se debe agregar que el pago de multas establecido en algunas leyes que buscan la protección ambiental es prácticamente voluntario, como consecuencia de una interpretación de la Sala Constitucional de este país, que considera que la conversión del no pago de una multa en pena de prisión es inconstitucional al violar el artículo 38 de la Constitución Política que prohíbe la prisión por deudas

## 2. COSTA RICA

### 2.1 Marco legal general

A continuación se brinda una breve descripción de las principales regulaciones que se relacionan con la protección ambiental en Costa Rica, en forma general. Posteriormente se mencionarán aquellas regulaciones que se relacionan específicamente con cada actividad económica que forma parte de este estudio. La descripción que se ofrece a continuación pretende brindar un marco de referencia sobre las generalidades de cada ley analizada, para ver su relación con la actividades estudiadas y es solo desde esta perspectiva que debe entenderse esta información.

#### 2.1.1 La Constitución Política

En Costa Rica, la Constitución Política es la ley máxima de la República que brinda los principios de regulación de todas las actividades humanas. Con base en lo anterior, el aprovechamiento y protección del medio también es objeto de la materia constitucional. En este sentido, la Sala Constitucional ha venido dando diversos pronunciamientos desde su creación a partir de los cuales se ha aclarado la relación entre el ser humano, el medio ambiente nacional y su tutela constitucional. Al respecto, los párrafos segundo y tercero del artículo 50 de la Constitución Política vienen a tratar explícitamente el tema ambiental al decir:

*“Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.*

*El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La Ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”*

##### 2.1.1.1 Legitimación

Tomando como base lo anterior, desde el punto de vista de la legitimación, existen varias resoluciones que afirman que en Costa Rica cualquier persona está legitimada procesalmente para presentar un recurso de amparo donde reclame la violación al artículo antes indicado. Ha dicho la Sala Constitucional que “...en el derecho ambiental... toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación responde a lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran.”<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Voto 095-95 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

#### 2.1.1.2 *Jurisprudencia*

Por otra parte, la misma Sala ha indicado que "...la preservación y protección del ambiente es un derecho fundamental... (y)... la vulneración de ese derecho fundamental, constituye una ilegalidad constitucional."<sup>9</sup> Asimismo, "...ha dicho este Tribunal Constitucional que el ambiente debe ser entendido como un potencial de desarrollo para utilizarlo adecuadamente, debiendo actuarse de modo integrado en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político, ya que, en caso contrario, se degrada su productividad para el presente y el futuro y podría ponerse en riesgo el patrimonio de las generaciones venideras. Ambiente libre de contaminación es, pues, la condición en que se encuentra el medio que nos rodea, cuando las alteraciones producidas tanto por el hombre como por la naturaleza en el entorno próximo o lejano, no sobrepasan los máximos permisibles fijados por aquellas normas."<sup>10</sup>

Finalmente, cito aquí otro voto de la Sala que indica que "...el quebranto de las normas ambientales puede provocarlo con su actuación u omisión, tanto un sujeto de derecho privado como de derecho público. Este último, simplemente omitiendo ejercer el control debido sobre la actuación de los sujetos privados, cuando infringen las normas ambientales, ignorando su competencia funcional, que le exige ejercer ese control; o bien, infringiendo directamente con su actuación disposiciones jurídicas destinadas a proteger y conservar el ambiente."<sup>11</sup>

#### 2.1.1.3 *Admisibilidad*

Como se puede observar, la Sala ha ratificado el derecho al ambiente sano. Ahora, desde el punto de vista del efecto real de estos criterios, debemos considerar ciertos aspectos que señalo a continuación. Primero que todo, se debe tener claro que se puede presentar un recurso de amparo en contra de sujetos de derecho privado (personas físicas o jurídicas) o de derecho público (entes estatales). Los más comunes hasta este momento han sido los segundos en virtud de que la Sala Constitucional muy difícilmente admite un recurso de amparo en contra de sujetos de derecho privado. En cuanto a los recursos de amparo en contra del Estado, pues si bien también su admisión es difícil, se han dado más casos.

La Sala en los dos últimos años ha restringido, en gran medida, la admisión de recursos de amparo y como ejemplo de ello, en materia ambiental actualmente se debe demostrar que ya se han agotado todas las instancias existentes para denunciar y corregir el acto denunciado. Por esto, es muy difícil llegar hasta la Sala Constitucional en este tipo de recursos.

#### 2.1.1.4 *Ejecución de sentencia*

Por otra parte, si es que un recurso es admitido, estudiado y al final la Sala concluye en su voto que efectivamente se ha violado el artículo 50, el problema que se ha presentado es, entonces, por la ejecución de esa sentencia. En Costa Rica, si se ha ganado un recurso de amparo por violación al artículo 50 constitucional, se debe acudir a la vía contencioso-administrativa para conseguir la ejecución de sentencia. Aquí, entonces se tiene el inconveniente de demostrar que se tiene legitimación para reclamar el resarcimiento económico del daño causado. Además se cuenta con el problema de demostrar la existencia de pruebas suficientes para demostrar el daño causado y su determinación económica. Solo

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Sala Constitucional, Voto 503-94.

<sup>11</sup> Sala Constitucional, Voto 031-95.

conozco de un caso en el que una ONG ha buscado ejecutar una sentencia de la Sala Constitucional, buscando el resarcimiento económico del daño ambiental causado en la vía contencioso administrativa. En ese caso que trataba sobre la contaminación causada por un botadero de basura, actualmente se está determinando la legitimación que tiene la ONG para reclamar el resarcimiento económico por los daños al interés difuso de protección ambiental.<sup>12</sup>

#### *2.1.1.5 Efecto de interponer un recurso*

En cuanto a qué sucede con la acción que está dañando el ambiente durante el tiempo que está siendo decidido el caso por la Sala, pues la regla es que cuando un caso ha sido admitido para su estudio por la Sala, la acción que daña el ambiente que es objeto del recurso, debe suspenderse. Si bien lo anterior es lo ideal en este tipo de acciones, han existido casos en los cuales la Sala ha autorizado que se continúe con la acción, mientras se decide el caso.

Muy importante de mencionar es el hecho de que si bien la Constitución Política protege el derecho a un ambiente sano también protege el derecho a la libre empresa. Por este hecho, en aquellas ocasiones en las cuales el MINAE o el MINSA han actuado en su función de control ambiental, los empresarios han presentado recursos de amparo, alegando la violación a su derecho a la libre empresa y el resultado ha sido que durante el tiempo que el recurso está siendo discutido, la acción que aparentemente está dañando el ambiente puede continuar. Finalmente, en muchos de estos casos, el problema ha sido la violación al debido proceso y, específicamente, al derecho de defensa, que ha cometido el ente público en cuestión, por lo que todo el proceso en contra de la empresa en ocasiones se ha venido abajo.

### **2.1.2 Ley Orgánica del Ambiente<sup>13</sup> (LOA)**

Esta ley fue aprobada en 1995, después de estar en los corrillos legislativos durante muchos años con diferentes nombres (por ejemplo, Código Ecológico, Ley General del Ambiente, Ley Marco del Ambiente) y con muy diverso contenido (específico o general). Finalmente, fue aprobada con el nombre indicado y con un contenido que da un marco general de referencia a todas las actividades humanas que se llevan a cabo en el país, desde el punto de vista de sus impactos en el medio.

En general, existe consenso en el sentido de que esta ley es muy ineficiente y que tal y como existe, no es en ningún sentido una respuesta legal a la gestión racional ambiental. La ley contiene muy diversas regulaciones, las cuales si bien cubren actividades como la contaminación, la agricultura ecológica (orgánica) o las evaluaciones de impacto ambiental, no contienen sanciones penales para aquéllos que no cumplen con sus disposiciones y, por ello, la aplicación de lo establecido en esta ley es muy cuestionado.

#### *2.1.2.1 Redacción de la LOA*

En una ley, desde el punto de vista de su redacción y cumplimiento, uno de los elementos más importantes es el verbo utilizado y, definitivamente, en la Ley Orgánica del Ambiente, en general, la selección de los verbos activos fue muy poco afortunada, tal y como lo demuestra el siguiente ejemplo:

---

<sup>12</sup> La ONG llevando este caso es Justicia para la Naturaleza.

<sup>13</sup> Ley N.º 7554, del 28 de setiembre, 1995.

## **“ARTÍCULO 69.- Disposición de residuos contaminantes**

*En el manejo y aprovechamiento de los suelos, debe controlarse la disposición de los residuos que constituyan fuente de contaminación. Las actividades productivas evitarán descargas, depósitos o infiltración de sustancias o materiales contaminantes en el suelo.*

*Cuando no se pueda evitar la disposición de residuos contaminantes deberán acatarse las medidas correctivas necesarias que determine la autoridad competente. Cuando corresponda, el Estado, las municipalidades y la empresa privada promoverán la recuperación y el tratamiento adecuado de los desechos para obtener otros productos o subproductos.” (La negrita y el subrayado no son del original)*

Como se puede observar en el anterior artículo, en el mismo no se prohíbe la contaminación del suelo, solo se establece que la misma debería ser evitada. ¿Qué es “evitar”? En un caso hipotético, alguna persona o compañía podría estar contaminando el suelo gravemente, a pesar de que lo esté “evitando”, dependiendo de lo que se considere que es “evitar” y, por ello, no sería sancionado con base en esta ley. Además, dice el artículo que el Estado, las municipalidades y la empresa privada deberán “promover” la recuperación y tratamiento de los desechos. Evidentemente, no hay una acción claramente definida en este artículo, y si ello no fuera poco, esa “promoción” debería darse según el mismo artículo, solo “cuando corresponda”.

Por otra parte, en cuanto a las normas o parámetros que se deben respetar, esta ley es omisa y simplemente remite a legislación más específica sobre el tema. Veamos un ejemplo:

## **“ARTÍCULO 71.- Contaminación visual**

*Se considerarán contaminación visual, las acciones, obras o instalaciones que sobrepasen, en perjuicio temporal o permanente del paisaje, los límites máximos admisibles por las normas técnicas establecidas o que se emitan en el futuro.*

*El Poder Ejecutivo dictará las medidas adecuadas y promoverá su ejecución mediante los organismos, los entes públicos y las municipalidades, para prevenir este tipo de contaminación.” (La negrita y el subrayado no son del original).*

El artículo anterior muestra dos de las principales características de esta ley, las cuales son:

- Remite a otras leyes o “normas técnicas”, las cuales son inexistentes en este momento o están dispersas en otras leyes o decretos, lo cual dificulta su acatamiento.
- Indica que aún en el momento que esas normas existan, y aunque en un caso ideal sean excelentes, el Poder Ejecutivo sólo “promoverá” su ejecución. ¿Qué es “promover”? Caemos una vez más en la poco afortunada selección de verbos en esta ley.

### 2.1.2.2 Sanciones

Como antes se señaló, esta ley no tiene penas de prisión o multas para los que la incumplan. O sea, el incumplimiento a esta ley no es un delito y, por lo tanto, no es materia de los juzgados penales costarricenses. Por lo tanto, todo el cumplimiento de esta ley es materia administrativa, o sea, que, en gran medida, depende del gobierno central de turno y de las prioridades de ese gobierno. Tomando en cuenta lo anterior, el artículo 99 de la ley contiene sanciones administrativas que buscan sancionar el incumplimiento de lo establecido en la LOA.<sup>14</sup> Sin embargo, hasta este momento, esas sanciones no se han aplicado, y se justifica lo anterior, principalmente, en el hecho de que el Tribunal Ambiental Administrativo, creado por esa ley, no fue nombrado hasta hace dos meses, a pesar de que el decreto que lo reglamenta fue promulgado desde el año anterior.<sup>15</sup>

### 2.1.2.3 Contraloría Ambiental<sup>16</sup>

En cuanto a la figura de la Contraloría Ambiental, pues si bien se encuentra a cargo de la verificación del cumplimiento de la normativa ambiental, no cuenta con los recursos para lograr una labor acorde con su competencia. La Contraloría Ambiental fue creada, de hecho, hasta abril del año anterior y al iniciar el nuevo año fiscal se debatía, si continuaría existiendo o no, por problemas de reducción presupuestaria, e inclusive su personal se vio reducido. Por ejemplo, el puesto de la persona que estaba a cargo de dar seguimiento a las denuncias recibidas ya no existe.<sup>17</sup> Esta Contraloría básicamente:

- Recibe denuncias y las tramita o dirige a las áreas de conservación respectivas, dependiendo de su relevancia. Generalmente, se consideran relevantes aquellas denuncias que reciben cobertura en los medios de comunicación masiva.
- Participa en el desarrollo de proyectos, tales como el ecomarchamo o la bandera ecológica.
- Participa en la elaboración de normativa ambiental en conjunto con otras dependencias públicas.

<sup>14</sup> ARTÍCULO 99. - Sanciones administrativas

Ante la violación de las normativas de protección ambiental o ante conductas dañinas al ambiente claramente establecidas en esta ley, la Administración Pública aplicará las siguientes medidas protectoras y sanciones:

- a. Advertencia mediante la notificación de que existe un reclamo.
- b. Amonestación acorde con la gravedad de los hechos violatorios y una vez comprobados.
- c. Ejecución de la garantía de cumplimiento, otorgada en la evaluación de impacto ambiental.
- d. Restricciones, parciales o totales, u orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia.
- e. Clausura total o parcial, temporal o definitiva, de los actos o hechos que provocan la denuncia.
- f. Cancelación parcial, total, permanente o temporal, de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo.
- g. Imposición de obligaciones compensatorias o estabilizadoras del ambiente o la diversidad biológica.
- h. Modificación o demolición de construcciones u obras que dañen el ambiente.
- i. Opciones de compensación de la sanción, como recibir cursos educativos oficiales en materia ambiental; además, trabajar en obras comunales en el área del ambiente.

Estas sanciones podrán imponerse a particulares o funcionarios, por acciones u omisiones violatorias de las normas de esta ley, de otras disposiciones de protección ambiental o de la diversidad biológica.

<sup>15</sup> Decreto N.º 25084-MINAE. Reglamento de procedimientos del Tribunal Ambiental Administrativo, publicado en La Gaceta N.º 80, del 26 de abril, -96.

<sup>16</sup> Reglamentada mediante el Decreto N.º 25082-MINAE, publicado en La Gaceta N.º 80, del 26 de abril, 1996.

<sup>17</sup> Por ejemplo, la Contraloría Ambiental, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y el Comisionado de la Sociedad Civil requerían ₡50 millones de colones en presupuesto para desarrollar sus funciones en 1997 en forma satisfactoria. Sin embargo, sólo fueron presupuestados ₡17 millones para las tres.



De acuerdo con el trabajo realizado hasta el momento, la Contraloría ha recibido en promedio unas 50 denuncias por mes, de las cuales aproximadamente el 50% son de naturaleza forestal. El resto son por asuntos de contaminación de agua, aire o desechos sólidos, en ese orden de importancia. Generalmente, en el momento de recibir una denuncia proceden a la elaboración de un informe y luego remiten el asunto a la oficina del Área de Conservación correspondiente. De acuerdo con el personal de la Contraloría, el año pasado se concluyó que aproximadamente el 60% de las denuncias remitidas por la Contraloría a las Áreas de Conservación no eran atendidas por éstas. Para este año, se considera que ese porcentaje ha subido. En aquellos casos que se da seguimiento al asunto, se sigue un largo proceso administrativo y judicial, o ambos, tendente generalmente, a que se corrija la conducta ilícita y no a su sanción inmediata.

#### *2.1.2.4 Secretaría Técnica Nacional Ambiental*

El esperado reglamento que regula la SETENA fue recientemente publicado.<sup>18</sup> En el mismo se recogen los procedimientos y lineamientos que deben cumplir diversas actividades en cuanto a Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA).

Históricamente, las EIA han sido exigidas en Costa Rica desde principios de la década de los 80 con el nuevo Código de Minería que exigió este requisito para esas actividades. Si bien el Código fue promulgado en 1982, no fue hasta dos años después cuando se constituyó una Comisión que se encargaría de ese tipo de evaluaciones. Posteriormente, otras actividades fueron requeridas de este tipo de evaluación, pero no es hasta 1994 cuando se constituye la Comisión Nacional de Evaluaciones de Impacto Ambiental (CONEIA). Esta Comisión fue conformada con miembros de diversos ministerios y es el antecedente directo de la SETENA. La CONEIA fue creada mediante Decreto Ejecutivo,<sup>19</sup> y al no tener asidero legal sus resoluciones, no eran obligatorias. La nueva LOA vino a cambiar algunas cosas, ya que por ser ley y por así establecerlo, se dio el carácter de obligatoriedad a sus resoluciones y se exigían EIA obligatoriamente también. Asimismo, la LOA crea la SETENA como un órgano con desconcentración máxima y, especialmente, a tiempo completo, ya que la CONEIA no tenía esta característica.

Antes de la publicación del nuevo reglamento de la SETENA, la CONEIA trabajó con el decreto N.º 23783, el cual contenía muchas de las disposiciones del nuevo reglamento de la SETENA y que se describen luego. Recientemente, la SETENA se ha venido regiendo con ese decreto. En este sentido, no obstante, que el nuevo reglamento salió ya hace varias semanas, éste no será realmente implementado hasta a partir del 15 de marzo. Los cambios entre el decreto viejo y el nuevo son más que todo de claridad y procedimiento. Con base en el decreto anterior, actualmente existen más de 40 guías para EIA sobre actividades específicas (por ejemplo, actividades turísticas) y una guía general. La idea es que cada persona física o jurídica debería elaborar una EIA con base en la guía general y la específica relacionada con su proyecto. Actualmente, se están elaborando nuevas guías.

Tradicionalmente, la SETENA (antes CONEIA) ha tenido la mayoría de su personal trabajando con su Unidad Técnica (nueve personas), mientras que el personal de evaluación previa era de solo dos personas y el de monitoreo de solo una persona. Asimismo, en el año anterior, se presentaron aproximadamente 250 estudios previos, lo cual nos da un promedio

---

<sup>18</sup> Decreto N.º 25705-MINAE. Reglamento sobre procedimientos de la SETENA, publicado en La Gaceta N.º 11, del 16-de enero, 1997.

<sup>19</sup> Decreto N.º 23783.

aproximado de tres por día. Usualmente, de esas evaluaciones previas, aproximadamente el 20% es requerido de presentar una EIA. Como ejemplo específico de lo anterior, el año pasado, en total, se presentaron 98 EIA ante la SETENA.

Como parte de los cambios actuales con la LOA se espera que, en este año, se estarán recibiendo de 4 a 5 formularios de evaluación ambiental previa por día y al final de este año un total de 1400 a 1500. A causa de esto, la SETENA está siendo reestructurada y personal de la Unidad Técnica pasará al equipo de evaluación previa (por ejemplo, dos más para un total de cuatro) y al de monitoreo. Se piensa mejorar la evaluación previa para que sea como un filtro que aminore el volumen de trabajo de la SETENA en cuanto a evaluar las EIA propiamente dichas. Los mayores problemas que actualmente enfrenta la SETENA son de falta de equipo (por ejemplo, solo tienen un vehículo para todo el personal) y de personal. Asimismo, el personal debe buscar su propia capacitación sobre el área de impacto ambiental, pues el MINAE no brinda apoyo en este sentido (por ejemplo, apoyo con becas, etc.).

El nuevo decreto de la SETENA establece tres tipos de documentos: el Formulario de Evaluación Ambiental Preliminar (FEAP), el estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EsIA) y la Declaración Cumplimiento de Compromisos Ambientales.

El FEAP es un documento en el cual se incluye información del proyecto "...que permite identificar en forma somera la viabilidad ambiental del proyecto y la necesidad de requerir o no un EsIA y su alcance."<sup>20</sup> Con base en lo anterior, se exigirá llenar el FEAP a los siguientes proyectos:

- Zonas comerciales o de servicios con más de 1000 m<sup>2</sup>
- Proyectos agropecuarios (riego, actividad porcina, avícola y otros)
- Proyectos turísticos, con dimensiones mayores de 400 m<sup>2</sup> o más de 10 habitaciones
- Proyectos urbanísticos con más de 5000 m<sup>2</sup>
- Proyectos agroindustriales
- Proyectos industriales con un número mayor de 40 operarios.

Según el reglamento, una vez recibido el FEAP, la SETENA deberá decidir si procede la presentación de una EsIA o no. En el caso de que sí proceda la EsIA, la SETENA da una guía para su elaboración. En el caso de que no proceda la EsIA, entonces, la SETENA puede solicitar al interesado la presentación de una Declaración Cumplimiento de Compromisos Ambientales, la cual "...es un documento formal y resumido, por medio del cual el proyectista 'asume ante la sociedad, la responsabilidad pública por la naturaleza, la magnitud y las medidas de corrección, mitigación y control de su impacto sobre el medio ambiente.'"<sup>21</sup> En aquellos casos en que se exigió la EsIA, si esta es aprobada, el proyectista deberá presentar esa Declaración Cumplimiento de Compromisos Ambientales a la municipalidad o las municipalidades que tengan jurisdicción en el lugar del proyecto.

Por otra parte, el artículo 21 de este mismo reglamento especifica las actividades que de por sí requieren EsIA, según la demás legislación costarricense. Asimismo, el artículo 22 exige este tipo de EsIA para terrenos de propiedad privada dentro de áreas silvestres protegidas, en

---

<sup>20</sup> Definición de FEAP incluida en el artículo 3 del decreto indicado sobre la SETENA.

<sup>21</sup> *Ibid.*

el área restringida de la zona marítimo terrestre con declaratoria turística y en áreas con capacidad de uso forestal, donde se pretenda cambiar el uso de la tierra. En estos casos, se recomienda presentar el FEAP para determinar los alcances de la EslA. En cuanto a este último requerimiento, dependiendo de la forma en que se pueda implementar por parte de la SETENA podría producirse un gran cambio y mejoramiento en la consideración de los factores ambientales en esas tres áreas, que son de las más sensibles desde el punto de vista ecológico. Estas áreas ya estaban previstas en el decreto anterior de la CONEIA.

En conclusión, la LOA es una ley muy criticada y con una deficiente redacción. Asimismo, la responsabilidad de su cumplimiento y control descansa en el gobierno central y este alega que carece de los recursos para implementarla plenamente. Además, las regulaciones que vienen a especificar la forma en que esta ley podría ser implementada, son muy recientes para poder evaluar su cumplimiento.

### **2.1.3 La Ley General de Salud<sup>22</sup>**

Originalmente, de inicios de la década de los 70's, esta ley ha sido llamada desde una de las mejores de Latinoamérica hasta un simple conjunto de buenas intenciones. La Ley General de Salud es una de esas leyes que se muestra como un ejemplo viviente de legislación aún vigente, pero diseñada bajo circunstancias sociales y económicas muy diferentes a las actuales. Todo el enfoque de la forma en que el Estado debe relacionarse con las actividades productivas ha cambiado desde la década de los 70's, sin embargo, la Ley General de Salud no muestra esos cambios. Por ello, sus disposiciones son muy amplias y, en gran medida, ello responde al tipo de Estado que se consideraba el más apropiado para el país en aquellos años: con mucho personal, y oficinas, y con amplias facultades.

Esta ley contiene en su Libro I, múltiples disposiciones relacionadas con la sostenibilidad del país y la mayoría de ellas se hayan incluidas en su Título III, "...de los deberes de las personas para la conservación y acondicionamiento del ambiente y de las restricciones a que quedan sujetas en sus actividades en beneficio de su preservación."

En relación con el recurso hídrico es a partir del artículo 264 de la ley cuando se busca su protección. Desde el punto de vista de la implementación real, es en virtud de esta ley y de la Ley de Conservación de Vida Silvestre, de la cual se hablará más adelante, que es al Ministerio de Salud al que le corresponde certificar que se están cumpliendo las normas sobre calidad del agua en aquellos casos de contaminación de esta. Asimismo, por medio del Departamento de Control Ambiental de ese Ministerio, se verifican las calidades de las plantas de tratamiento de aguas que van a ser instaladas, por los que desarrollan actividades productivas. No obstante lo anterior, y pese a las grandes atribuciones que esta ley da al Ministerio, el único laboratorio estatal que tiene capacidad para verificar parámetros relacionados con el recurso hídrico es el Laboratorio de Aguas del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (A y A). En el pasado ha existido falta de coordinación de ambas instituciones, pero recientemente se pusieron de acuerdo y ese laboratorio ha sido escogido como el laboratorio oficial de aguas del Estado.

En relación con el recurso suelo, pues es a este Ministerio, en virtud de la Ley General de Salud, que corresponde supervisar lo relacionado con la contaminación de este recurso y, por ello, tiene facultades tan amplias como la de ser responsable de la problemática de los

---

<sup>22</sup> Ley N.º 5395 del 30 de octubre, 1973 y sus reformas.

desechos sólidos (incluyendo asuntos relacionados con rellenos sanitarios, etc.) y de compartir responsabilidades en cuanto a los plaguicidas o la de regular lo relacionado con las sustancias peligrosas en general.

Otro recurso sobre el cual tiene competencia el Ministerio de Salud es el del aire y de su contaminación. Esto no ha sido objeto de trabajo muy amplio por parte de este ministerio, y no es hasta en época reciente que se ha trabajado en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Energía para lo correspondiente al programa del “Marchamo ecológico”.

En general, puede afirmarse que la falta de recursos humanos y materiales es evidente para poder asumir todas las responsabilidades que la ley otorga a este Ministerio por esta ley. Sólo, una pequeña oficina de Control Ambiental, con escaso personal e insuficientes recursos, no puede asumir todas las funciones que la ley otorga al Ministerio.

## **2.2 Regulaciones específicas relacionadas con las actividades de estudio**

### **2.2.1 Actividad Forestal<sup>23</sup>**

Inicialmente, debe coincidir con aquéllos que indican que, en Costa Rica, no ha existido una política forestal, aunque sí ha habido diversas leyes sobre este recurso. Lo anterior por cuanto, a veces, se cree que la existencia de una ley sobre el recurso reúne todos los elementos de la política estatal sobre éste mismo y esto no es correcto (FECON, 1995).

Tradicionalmente, en Costa Rica, se han emitido leyes forestales que han venido a establecer controles sobre las actividades madereras. Esto es sumamente importante por cuanto inclusive los mismos ambientalistas consideran que la actividad maderera no es la deforestadora del país (ALPÍZAR, 1996). Por el contrario, se considera que las actividades de cambio de uso son las que han causado históricamente la deforestación. Por lo anterior, debe tener presente que los controles en la nueva Ley Forestal<sup>24</sup> están dirigidos a la actividad maderera.

#### **2.2.1.1 La Ley Forestal N° 7575**

La nueva Ley Forestal básicamente busca promover las plantaciones forestales en el país, y la protección y manejo de los bosques naturales. Es importante la definición de “bosque” que da la ley, pues a partir de ella se entienden las regulaciones a ésta. De acuerdo con esta ley, un “bosque” tiene varias características, siendo las más importantes: debe medir dos hectáreas o más, tener uno o más doseles que cubran el 70% de esa superficie y deben existir al menos 60 árboles por hectárea de quince o más centímetros de diámetro medido a la altura del pecho.<sup>25</sup> Tomando en cuenta lo anterior, vemos que el artículo 19 de la ley prohíbe el cambio de uso del suelo o establecer plantaciones forestales en los terrenos cubiertos con bosque. Sin embargo, recordemos que “bosques” son sólo los que cumplen con lo indicado

---

<sup>23</sup> De acuerdo con el acuerdo del INCAE con el CINTERPEDS de la Universidad Nacional para utilizar el documento de este último sobre las políticas forestales en Costa Rica, en la presente sección no se incluyen aspectos ya desarrollados en dicho documento.

<sup>24</sup> Ley N.º 7575 del 5 de febrero, 1996.

<sup>25</sup> *Ibid*, art. 3.

anteriormente. Por ello, si estamos tratando con un bosque, se tendrá que cumplir con el plan de manejo y todo lo demás que indica la ley, mientras que si no es un bosque, sí se puede cambiar el uso del suelo y no hace falta un plan de manejo para cortar árboles. Por ello, se debe tener siempre presente la definición de bosque en el momento de determinar los verdaderos alcances de esta ley.

#### 2.2.1.2 *Reglamento*

En general, esta ley ha presentado el problema que tienen una gran cantidad de leyes sobre el medio ambiente: el reglamento a la misma no había sido promulgado por el Ministerio del Ambiente y Energía. Al respecto, la Procuraduría General de la República ha indicado que es inconstitucional e ilegal que el Poder Ejecutivo no reglamente una ley en el plazo establecido (en este caso, el plazo era de 120 días) tal y como ha sucedido con esta ley<sup>26</sup>. Y, además, ha indicado que "...se impone todavía al Poder Ejecutivo el deber jurídico de reglamentar cuanto antes en un cuerpo íntegro la Ley Forestal, aún si el plazo para ello ya se hubiese vencido."<sup>27</sup> A pesar de lo anterior, no fue hasta pocos días antes de cumplir el año de la aprobación de la Ley Forestal, que salió el reglamento a la ésta y, por ello, su implementación apenas está iniciando.<sup>28</sup>

#### 2.2.1.3 *Características de las nuevas regulaciones forestales*

##### a. Marco Institucional

Desde el punto de vista institucional, la nueva Ley Forestal y su reglamento vinieron a consolidar la estructuración de la administración de los recursos naturales del país por medio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), como una dependencia del MINAE. Es así como al SINAC se le otorga el rango de ser la *Administración Forestal del Estado* de la cual se habla en la Ley. Por ello, es el SINAC el ejecutor de todas las políticas forestales, bajo el mando del ministro del ramo (MINAE).

Dentro de la ley se crea también la *Oficina Nacional Forestal* como un ente público no estatal con personería jurídica propia, sujeta al control de la Contraloría General de La República en cuanto al manejo de los fondos públicos. Esta Oficina está conformada por ocho miembros del sector productivo forestal y uno del sector ecologista y vienen, en definitiva, a ser la voz del sector privado en relación con las políticas del sector forestal. En borradores de la Ley Forestal se consideró que esta oficina se llamase Oficina de la Madera y que tuviese funciones similares a las de las ya existentes Oficina del Arroz o Liga de la Caña, sin embargo esa propuesta no fructificó.

Otro ente utilizado por la Ley Forestal son los *Consejos Regionales Ambientales*, a quienes, además, de funciones propositivas y consultivas se les da la potestad de autorizar la corta de árboles en terrenos de uso agropecuario y sin bosque. Se debe tener presente que estos Consejos fueron creados por la LOA, pero aún no funcionan.

---

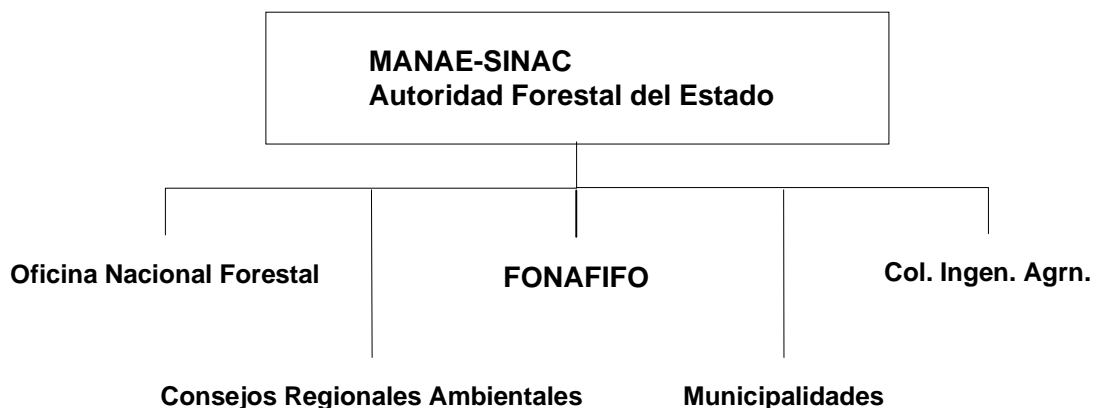
<sup>26</sup> Procuraduría General de La República. Dictamen N.º C-188-96, del 13 de noviembre, 1996, p. 11.

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 18.

<sup>28</sup> Decreto N.º 25721-MINAE. Reglamento a la Ley Forestal. Publicado en La Gaceta N.º 16 del 23 de enero, 1997.

Las *municipalidades* del país, también, son consideradas en el marco institucional de la nueva Ley Forestal y su función más importante es que también se les da la potestad de autorizar la corta de árboles en terrenos de uso agropecuario y sin bosque, siempre y cuando no sean más de 20 árboles por año por finca. Es importante señalar la falta de recursos municipales para llevar a cabo un eficiente control de ese tipo de actividades. La experiencia municipal en cuanto a manejo de recursos naturales no es muy feliz y para ejemplo de ello véase la situación del incumplimiento de las disposiciones de la Ley de la Zona Marítimo-Terrestre (LZMT).

## MARCO INSTITUCIONAL DE LA LEY FORESTAL



Relacionado con todo el aspecto financiero de los fondos para incentivos en la Ley Forestal se encuentra al *Fondo Nacional de Financiamiento Forestal* (FONAFIFO), cuyo objetivo es financiar actividades relacionadas con el recurso forestal, así como administrar y recibir pagos relacionados con los servicios ambientales que se obtienen de ese recurso.

Finalmente, el *Colegio de Ingenieros Agrónomos* tiene por medio de sus funciones fiscalizadoras de los regentes forestales un papel importante dentro de la Ley. Recuerdese aquí que los planes de manejo forestal son elaborados por miembros de ese Colegio, quienes ahora cuentan con fe pública, y son responsables por su incumplimiento.

### b. Aprovechamiento

La nueva Ley y su reglamento básicamente divide en dos grandes campos el aprovechamiento del recurso forestal en Costa Rica: el bosque y las plantaciones forestales. Para ambas existen reglas que se deben cumplir, sin embargo ellas son muy diferentes. Anteriormente, se indicó la definición de bosque y, en este momento, sería apropiado recordar aquí la definición de “plantación forestal” que ofrece la Ley. Dice que es aquel “...terreno de una o más hectáreas, cultivado de una o más especies forestales cuyo objetivo principal, pero no único, será la producción de madera.”

Tal y como lo muestra la siguiente figura, el terreno con bosque requiere permisos del SINAC para su aprovechamiento, así como para el transporte de la madera, etc., mientras que las plantaciones forestales, sólo deben demostrar el origen de la madera con un certificado de origen y con él quedan exentas de control estatal. Se ha dado, entonces, una desregulación de estas últimas actividades, ya que antes debían cumplir con los mismos trámites que las de manejo de bosque natural. Por otra parte, no incluido en el gráfico estaría el aprovechamiento de árboles en terrenos “sin bosque”, o sea, aquellos árboles en terrenos que no cumplen con la definición de bosque que da la ley. En esos casos, no hace falta un plan de manejo y sólo se requiere tramitar los permisos respectivos ante la municipalidad del lugar o el Consejo Regional Ambiental.

Aún la ley y su reglamento son muy recientes, y por ello, es difícil analizar su implementación. Existen críticas de diversos sectores, ya que algunos indican que los CCB deberían ser otorgados sólo a fincas con bosque primario que no haya sido explotado y para la regeneración de terrenos de aptitud forestal sin bosque. Por otra parte, se indica que aún se

mantienen muchos controles sobre la actividad de extracción de madera de los bosques naturales y que tal vez el Estado no debería diluir su esfuerzo tratando de controlar esa actividad, sino que debería liberalizarla y enfocar sus esfuerzos en la conservación de sectores de bosques primarios sin explotar. Por los controles existentes, se indica que la rentabilidad de la actividad forestal se disminuye, ya que el productor debe pagar, por ejemplo, por los servicios del regente o certificador, el plan de manejo, el impuesto a la madera, etc. A causa de estos costos extras, es por lo que también algunos justifican que existan los incentivos a la actividad forestal como una especie de compensación de aquéllos.

### c. Incentivos

Esta Ley brinda una serie de incentivos a las actividades forestales. Ofrece incentivos tanto para labores de protección absoluta de un bosque virgen, como para aquéllas de protección de un bosque que haya sido aprovechado maderablemente, pero no en los dos años anteriores a la solicitud de los incentivos, o para labores de reforestación por medio de plantaciones forestales, e inclusive para la regeneración de terrenos denudados de bosque en el pasado.

#### INCENTIVOS

Actividades	Beneficios
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regeneración y conservación reciben: a, b, c y d.</li> <li>▪ Aprovechamiento recibe: b, c, d, y e.</li> <li>▪ Reforestación recibe: b, c, d, e, f, y g.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. CCB</li> <li>b. PSA</li> <li>c. Ex. Imp. Terr.</li> <li>d. Desalojos</li> <li>e. Ex. Imp. Activos</li> <li>f. Ex. Imp. Tierras incultas</li> <li>g. Ex. Imp. Renta</li> </ul>

La descripción de los incentivos y de las actividades que los pueden recibir se indica en la siguiente figura. Sin embargo, se debe anotar que los fondos previstos en la ley para aportar, en gran medida, el financiamiento de los pagos por servicios ambientales (PSA) y de los certificados de conservación del bosque (CCB) no han sido dados al MINAE, o sea, al FONAFIFO por el Ministerio de Hacienda (nos referimos a un 5% del impuesto de la gasolina por el impuesto selectivo de consumo). Esos fondos fueron obviamente recolectados, pero retenidos en la caja única del Estado para otros fines. Esta situación afecta, en gran medida, el programa de incentivos previstos en la ley. Hasta el momento, prácticamente que sólo los fondos obtenidos por la venta de los CTOs (Certifiable Trading Offsets), provenientes de proyectos de implementación conjunta están disponibles para dar los incentivos financieros que ofrece esta ley.



#### d. Despenalización

Es opinión generalizada entre especialistas en derecho ambiental que esta ley ha despenalizado las conductas ilegales en contra del recurso forestal. Se considera que la anterior ley era más restrictiva y, por lo tanto, más protectora de este recurso, desde el punto de vista de los castigos penales que se estipulaban en ella. Es importante señalar que, en Costa Rica, la gran mayoría de las denuncias penales planteadas relacionadas con materia ambiental han sido hasta ahora por delitos forestales (a pesar de que éstas, sólo han representado entre el 1 y el 2% del total de denuncias entradas en las oficinas judiciales). Si se considera lo anteriormente indicado, este número debería tender a disminuir.

#### e. Turismo en tierras forestales

Por relacionarse con otro de los temas tratados en este informe, incluimos aquí lo indicado por la ley forestal en relación con las actividades turísticas.

Desde el punto de vista turístico, el artículo 19 de la Ley indica que en tierras privadas con bosques sí se darán permisos para "...construir casas de habitación, oficinas, establos, corrales, viveros, caminos, puentes e instalaciones destinadas a la **recreación**, el **ecoturismo** y otras mejoras análogas..." (La negrita no es del original). En estos casos, de acuerdo con la ley se permite la corta del bosque proporcional y razonablemente. Como requisito previo se exige llenar un cuestionario de preselección para determinar la posibilidad de exigir una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), pero esto según lo que el reglamento venga a establecer. En este sentido, el reglamento indica en su artículo 36 que, en estos casos, se deberá llenar un cuestionario de preselección ante la autoridad forestal del Estado (AFE) que es el SINAC, por medio de sus 11 oficinas regionales, para "...determinar si se requiere o no la evaluación de impacto ambiental, salvo que el área por cambiar de uso sea menor a 2 hectáreas." En este sentido, al tratarse de tierras privadas será el SINAC el que evaluará el cuestionario de preselección, mientras que en tierras públicas sería la SETENA. Como se observa, competencias que de por sí ya tiene la SETENA se mezclan ahora con las del SINAC.

En general, el reglamento aún está muy nuevo para poder medir su implementación y en aspectos como el turismo en tierras boscosas se torna muy confuso.

### 2.2.2 Sostenibilidad de producción de piña, palmito y café

Los mayores problemas causados por estas actividades están relacionados con la contaminación de aguas y con el cambio de uso de la tierra. Por ello, se describen a continuación esos temas.<sup>29</sup>

#### 2.2.2.1 El recurso hídrico

En Costa Rica existen múltiples disposiciones legales sobre el recurso hídrico, tales como la Ley de Aguas,<sup>30</sup> la Ley Constitutiva de Acueductos y Alcantarillados,<sup>31</sup> la Ley de Agua

<sup>29</sup> Con base en el acuerdo con el Centro de Desarrollo Sostenible de INCAE, éstos son los temas por tratar en el presente informe.

<sup>30</sup> Ley N.º 276, de agosto de 1942 y sus reformas

<sup>31</sup> Ley N.º 2726, del 4 de abril, 1961

Potable,<sup>32</sup> la Ley General de Salud,<sup>33</sup> Ley del Servicio Nacional de Electricidad<sup>34</sup> y la reciente Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos,<sup>35</sup> así como toda una gama de diversos decretos sobre el tema. Además, existen o han existido múltiples instituciones con competencia en su aprovechamiento y control (ICE, AyA, SNE, SENARA, Municipalidades, MINAE, MAG, etc.). No obstante lo anterior, es evidente la falta de cumplimiento de toda esa legislación, la inexistencia de parámetros implementables, así como la falta de recursos materiales y humanos para hacer cumplir esa legislación.

#### a. Contaminación de aguas

En materia de contaminación de aguas, básicamente nos debemos referir al artículo 132 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre antes señalada. Este artículo indica la prohibición de arrojar aguas contaminadas en cuerpos de agua y la obligación de que las instalaciones agroindustriales, industriales y cualesquiera otra deben tener sistemas de tratamiento. Además, señala que la certificación de la calidad del agua será expedida por el Ministerio de Salud y que la sanción por no cumplir con lo indicado en este artículo es de ¢50 000 a ¢100 000. Si bien esta obligación rige desde principios de 1995, hasta el momento su cumplimiento ha sido muy escaso y difícil por diversas razones, las cuales se describen a continuación.

Desde el punto de vista de la certificación de calidad del agua, el Ministerio de Salud no cuenta con un laboratorio que le permita hacer las pruebas respectivas y, además, es su política no aceptar los exámenes realizados en otros laboratorios. Lo anterior tiene como consecuencia que no se puede probar que se está contaminando por falta de evidencia científica y, por lo tanto, no se puede sancionar a los culpables de contaminar las aguas. Como antes se indicó, no fue hasta muy recientemente que se dio un acuerdo entre el Ministerio de Salud y al A y A para que el Laboratorio de este último sea reconocido como el laboratorio de aguas estatal oficial.

#### b. Implementación del art. 132 de la LCVS

Si bien existe un decreto que vino a definir parámetros y las obligaciones específicas de las empresas, derivadas del artículo 132 indicado, el mismo no ha sido cumplido.<sup>36</sup> A ese decreto se le ha criticado que no contó con la revisión o criterio de entes con competencia sobre el recurso acuífero como el AyA, asimismo que fue una normativa impuesta a los industriales, quienes se verían afectados económicamente de haberse implementado, además que el mismo no fue producto de un consenso entre los contaminadores y los entes con control sobre esas actividades, finalmente se indicó que los parámetros señalados en el decreto son normas internacionales de imposible cumplimiento en el país. Por lo anterior, el decreto no se cumplió y se conformó una comisión que vino a definir un nuevo decreto que se espera sea publicado pronto, el cual se describe posteriormente.

### CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL: EL CASO DEL CAFÉ

<sup>32</sup> Ley N.º 1634, del 18 de setiembre, 1953

<sup>33</sup> Ley N.º 5395, del 30 de octubre, 1973

<sup>34</sup> Ley N.º 258, del 18 de agosto, 1941

<sup>35</sup> Ley N.º 7593, publicada el 5 de setiembre, 1996.

<sup>36</sup> Decreto N.º 24158-MIRENEM-S, publicado en La Gaceta N.º 77, del 21 de abril, 1995.

El Convenio relacionado con el café fue suscrito por el Instituto del Café de Costa Rica, el Servicio Nacional de Electricidad, el Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, con fecha 22 de agosto, 1992. El objetivo de éste era implantar sistemas de tratamiento para los residuos sólidos y aguas mieles generados por el proceso de beneficiado de café en las plantas de beneficio del país. El convenio indicado preveía un “Plan de Acción” de carácter obligatorio para las partes indicadas, el cual contemplaba las siguientes actividades:

Para el periodo 1992-1993 se daría una revisión e implementación del marco jurídico vigente, una reducción y medición del consumo de agua, implantando la recirculación de las aguas dentro de las diferentes etapas del proceso de beneficiado, el establecimiento de una eficiente separación de la pulpa y el agua mediante el tamizado de las aguas de lavado y un procesamiento final adecuado de la pulpa, y el establecimiento de una sola descarga al cuerpo receptor de los efluentes para facilitar el control de estos. Para el periodo 1993-1994 se indicaba que se disminuiría en un 50% los sólidos suspendidos en las aguas residuales y se dispondría adecuadamente de los lodos tratados. Además se implantaría el despulpado en seco y el transporte no hidráulico de la pulpa. Asimismo, para el periodo 1994-1995 se daría tratamiento anaeróbico a los materiales disueltos hasta lograr una reducción del 80% en la DQO, la DBO y los sólidos totales.

Dentro de las críticas al convenio se indican que el artículo 132 de la LCVS establecía un plazo máximo hasta el 7 de diciembre, 1994 para que se cumpliera con éste y que el convenio extendía su cumplimiento más allá de esa fecha. Además, que se habla en el convenio de disminución de contaminación con base en porcentajes de disminución de la DQO y DBO, pero no se habla de cuanto va a ser la contaminación total que provocará cada beneficio en el sentido de establecer un parámetro que indique un límite máximo de contaminación. A lo anterior se deben sumar las críticas surgidas por los nuevos pactos entre las partes para variar el convenio original. En este sentido, el 7 de noviembre, 1994 se da una ampliación de los plazos acordados en el convenio, la cual básicamente indica que los beneficios de café podrán continuar la emisión de contaminantes, sin ser sancionados conforme con lo indicado por el art. 132 antes señalado, hasta 1997. Más recientemente, con fecha de 13 de agosto, 1996, se suscribió un nuevo convenio que extiende la aplicación de lo indicado en el Convenio hasta la cosecha de 1997-1998 y posibilita la implementación de otros sistemas de tratamiento, previa autorización del Ministerio de Salud. Como ventajas de los convenios se ha indicado que gracias a ellos se ha disminuido en un 50% la contaminación provocada por los beneficios de café y se sigue avanzando en la solución de este problema, algo que para algunos de otra forma probablemente no se hubiese logrado. La disputa entre la Defensoría de los Habitantes, que recibe continuas quejas de ciudadanos que sufren los efectos de la contaminación provocada por los beneficios de café, y los suscriptores del convenio citado continúa.

En la práctica, el Ministerio de Salud no ha estado implementando el artículo antes indicado en relación con ciertas actividades económicas que han suscrito convenios con el Ministerio. Lo anterior para definir un cronograma de acciones para que los dueños, por ejemplo, de beneficios de café, vayan cumpliendo, poco a poco, con el requerimiento de tener plantas de tratamiento apropiadas. Por ello, aquéllos que están cumpliendo con lo indicado en el convenio respectivo no estén sujetos a las sanciones que la ley prevé. En este sentido, la Defensoría General de los Habitantes ha mantenido una disputa con el Ministerio de Salud por cuanto la Defensoría considera que el Ministerio está violando la ley al negociar y seguir con lo que se indica en los convenios en lugar de sancionar a aquéllos que no tienen plantas de tratamiento. Se indica que la Constitución Política y la Ley General de Administración Pública impiden que un convenio venga a quedar “por encima” de lo establecido en la ley.<sup>37</sup> No obstante lo anterior, el Ministerio de Salud continúa sin sancionar a aquellos que están cobijados por los convenios ya suscritos, entre ellos el que se tiene con los beneficios de café.

#### c. Nuevos parámetros de vertimiento de aguas residuales

El nuevo decreto utiliza el criterio de concentración para regular este tipo de actividad. Aquí debemos recordar que hasta antes del decreto N.º 24 158 de 1995, en Costa Rica se había pretendido utilizar el criterio de eficiencia (por ejemplo, a las plantas de tratamiento urbanas se les exigía remoción del DBO en un 85% y en industria de un 95%); sin embargo, éste se consideró a partir de 1995 como no apropiado y de todas formas no se había implementado en forma real. El criterio de concentración viene a ser retomado en el nuevo decreto por publicarse, pero adaptando los parámetros a la realidad nacional, según el criterio de miembros de la Comisión Técnica que estuvo a cargo de su redacción.<sup>38</sup> La Comisión considera que los parámetros establecidos son metas “alcanzables”, y que podrían ser modificados de acuerdo con los resultados obtenidos. Es importante resaltar que este nuevo decreto fue aprobado mediante el consenso entre los entes públicos a cargo de la protección del recurso hídrico y de los industriales. Otro hecho relevante es que se trató de corregir un problema existente con las anteriores disposiciones en el sentido de regular la toma de muestras, ya que anteriormente no se tenía ningún parámetro en esta área. Asimismo, ahora se establece claramente el requisito de que los exámenes de laboratorio exigidos en este decreto sean realizados sólo por aquellos laboratorios acreditados. Éste será definitivamente un incentivo para que los laboratorios privados existentes en el país procedan a acreditarse. Debemos recordar que hasta este momento solo existe un laboratorio acreditado y que el proceso de acreditación generalmente toma como un año.

Como debilidades del decreto puede mencionarse que no considera el lugar de vertimiento y que tampoco considera el volumen total de contaminante, sino sólo su concentración. Si bien éstos son dos puntos importantes, y la Comisión que estuvo a cargo de la redacción del mismo los conoce perfectamente, se consideró que éstas serán etapas futuras en el control de las aguas residuales en Costa Rica.

---

<sup>37</sup> Para más detalle véase, por ejemplo, escrito de la Dra. Joyce Zürcher al Lic. Farid Beirute de la Procuraduría General de La República, con fecha del 27 de setiembre, 1996, en el cual se brinda la explicación de la posición de la Defensoría de los Habitantes sobre este tema.

<sup>38</sup> El Comité Técnico estuvo compuesto por representantes del Ministerio de Salud, el Ministerio del Ambiente y Energía, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, el Colegio Federado de Químicos e Ingenieros Químicos de Costa Rica, la Asociación Costarricense de Recursos Hidráulicos y Saneamiento Ambiental, la Cámara de Industrias de Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes y la Representación de la Organización Panamericana de la Salud en Costa Rica, así como otras organizaciones y personas interesadas.

En conclusión, la contaminación de aguas en Costa Rica no se había considerado un problema grave, ya que los ríos habían funcionado “eficientemente” como recolectores de las aguas residuales y el país tenía mayor interés en proveer agua potable a sus habitantes, por lo que los recursos fueron dirigidos hacia esto último. No es hasta los últimos años cuando se ha empezado a tomar con mayor atención el tratar de resolver la problemática de la muerte de diversos ríos del Valle Central, como consecuencia de su contaminación y es, de especial relevancia, el trabajo tendente a recuperar la cuenca del Río Grande de Tárcos que es la que drena el Gran Área Metropolitana. Ahora, con el nuevo decreto se espera que se dé una mayor colaboración y trabajo conjunto entre las autoridades y aquéllos que vierten aguas residuales, para mejorar, poco a poco, la situación de los ríos costarricenses.

#### *2.2.2.2 Recurso suelo: Breve descripción del marco legal relativo al uso de plaguicidas en Costa Rica<sup>39</sup>*

En Costa Rica, históricamente, los plaguicidas han estado regulados en forma específica desde hace más de 40 años;<sup>40</sup> sin embargo, no es hasta la década de los 70's cuando su regulación se amplía y diversifica.<sup>41</sup> Es a partir de ese momento cuando desde el punto de vista **institucional**, la regulación y control del uso de plaguicidas se encomendó a tres ministerios: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) quedó a cargo de los plaguicidas para uso agrícola, el Ministerio de Salud (MS) se responsabilizó de los plaguicidas de uso doméstico y al Ministerio de Trabajo le correspondió la protección de los trabajadores en contacto con esos productos.

Al igual que con la regulación de cualquier actividad o producto, en términos generales las regulaciones relacionadas con el uso de plaguicidas se deben considerar dentro del marco legal general nacional. En este sentido, la Constitución Política en sus artículos 66 y 50 brindan protección legal al más alto nivel jurídico para aquéllos que se relacionan con plaguicidas desde el punto de vista de su protección personal y ambiental.<sup>42</sup> Esto tiene como consecuencia que, en Costa Rica, cualquier convenio internacional, ley, decreto o reglamento sobre plaguicidas debe garantizar el cumplimiento de lo indicado por los numerales constitucionales supracitados.

---

<sup>39</sup> Con base en informe: CASTRO, Rolando. Estudio diagnóstico sobre la legislación de plaguicidas en Costa Rica. CEDARENA. Julio, 1995, y entrevistas con el autor.

<sup>40</sup> Decreto N.º 11, del 24 de mayo, 1954.

<sup>41</sup> Ese auge se nota especialmente a partir de la publicación del Reglamento para el Control de Plaguicidas (Decreto Ejecutivo N.º 6114-SPSS-A, del 17 de noviembre, 1976).

<sup>42</sup> El artículo 66 de la Constitución Política establece el deber de que “...todo patrono debe adoptar en sus empresas las medidas necesarias para la higiene y la seguridad del trabajo”. Asimismo, el artículo 50 señala en su párrafo segundo que “...toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por ello está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.”

a. Ley General de Salud <sup>43</sup>

Las regulaciones sobre plaguicidas se encuentran contenidas en la Sección IV del Capítulo II de la ley.<sup>44</sup> En esta ley se señala en forma específica la existencia de una obligación genérica de “velar” porque las sustancias tóxicas sean usadas en condiciones que eliminen o disminuyan en lo posible el riesgo para la salud y seguridad de las personas y animales que quedan expuestos a ese riesgo o peligro con ocasión de su trabajo, tenencia, **uso**, o consumo.<sup>45</sup> Con respecto a plaguicidas, esta ley señala en su artículo 244 que su control se llevará a cabo mediante las disposiciones dictadas de común acuerdo entre el MS y el MAG. Asimismo, el artículo 345 en su inciso 8) señala como obligación del MS “...dictar de común acuerdo con el Ministerio de Agricultura las normas de protección contra los peligros para la salud de las personas y de los animales no perjudiciales al hombre y contra la contaminación del ambiente que se deriven del **uso**, en sanidad vegetal, de sustancias tóxicas o que se declaren peligrosas.” (La negrita no es del original)

No obstante lo anterior, no está de más indicar que esta ley contiene muy pocas sanciones, las cuales son, en su gran mayoría, multas desactualizadas y que como más adelante se señalará, son prácticamente de pago voluntario.

b. Ley de Sanidad Vegetal<sup>46</sup>

Esta ley es la principal en materia de plaguicidas y ha brindado el marco para la regulación de estos por medio de diversos decretos y reglamentos. Desde el punto de vista institucional, corresponde al MAG su implementación, así como de los reglamentos que se deriven de ésta.<sup>47</sup> En relación con el **uso** de plaguicidas, el inciso e), del artículo 18, indica que el MAG “...reglamentará el uso y manejo de plaguicidas y hormonas vegetales, en resguardo de la salud pública, tomando en cuenta su toxicidad y fijará los límites de tolerancia para residuos de esos productos en las cosechas.” Si se relaciona la anterior regulación con la del artículo 2 de la misma ley, que indica que uno de los objetivos de la misma es “...evitar la contaminación ambiental y contribuir a salvaguardar la salud humana y vegetal”, pueden comprobarse las consideraciones ambientales incluidas en el marco legal del uso de plaguicidas en Costa Rica.

En cuanto a la forma en que se deben usar o manejar los plaguicidas, es sumamente importante el artículo 32 de la ley, que establece que “queda terminantemente prohibido contaminar las aguas con los plaguicidas, fitohormonas y otros productos de uso agrícola, así como empaques o recipientes de los mismos.” Con respecto al incumplimiento de las disposiciones sobre uso de plaguicidas establecidas por esta ley, el artículo 35 indica que serán penadas con no menos de 270 días multa las personas que al **usar** plaguicidas, fitohormonas y otros productos agrícolas violen el artículo 32 antes citado.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Ley N.º 5395, del 30 de octubre, 1973 y sus reformas.

<sup>44</sup> Llamado este capítulo “De los deberes y restricciones a que quedan sujetas las personas que por ciertas acciones o actividades puedan afectar la salud de terceros”.

<sup>45</sup> Artículo 240, Ley General de Salud.

<sup>46</sup> Ley N.º 6248 del 2 de mayo, 1978 y su reforma por Ley N.º 7064, del 29 de abril, 1987.

<sup>47</sup> Dentro del MAG corresponde velar por su cumplimiento al Departamento de Insumos Agropecuarios de la Dirección de Sanidad Vegetal, Salud y Producción Pecuaria (Reglamento a la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Decreto N.º 217, del 7 de noviembre, 1994)

<sup>48</sup> Como consecuencia del voto N.º 1054-94, de las 15:24 horas del 22 de febrero, 1994 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las sanciones establecidas como multas prácticamente son de acatamiento

Finalmente, en cuanto a competencia, el artículo 50 de esta ley señala que el MAG "...dictará todas aquellas medidas que reglamenten el uso de productos químicos para la agricultura y cualquier otro producto a fin de proteger los cultivos, el ambiente, la salud animal y humana..."

Vale la pena señalar que la Ley de Sanidad Vegetal ha sido objeto de acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la más importante presentada en 1991 y que buscaba la declaratoria de inconstitucionalidad de toda la ley por ser contraria, según el promovente, al artículo 45 de la Constitución Política que protege la propiedad privada. Sin embargo, después de casi cinco años de incertidumbre, por medio del Voto 1946-96 esta acción fue, finalmente, rechazada de plano. Por otra parte, vale la pena mencionar que la Dirección de Sanidad Vegetal redactó un proyecto de Ley de Sanidad Vegetal, el cual se encuentra en la Asamblea Legislativa bajo el expediente N. °11 894.<sup>49</sup>

c. Reglamento sobre registro, uso y control de plaguicidas agrícolas y coadyuvantes<sup>50</sup>

Desde el punto de vista institucional, este decreto viene a ratificar una situación existente de hecho: la no participación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el control de los plaguicidas en Costa Rica. Por lo tanto, se deja esa responsabilidad al MS y al MAG. Asimismo, se aclara que las labores de **protección de la salud y el ambiente** por uso de plaguicidas son encomendadas al Departamento de Registro y Control de Sustancias Tóxicas y Medicina del Trabajo del MS. Este reglamento se divide en varios capítulos, dependiendo de las diversas actividades relacionadas con los plaguicidas: registro, etiquetado, desalmacenaje, fabricación, formulación, etc.

En lo correspondiente a **uso**, el reglamento contiene ciertas obligaciones genéricas, tales como:

- Utilizar los plaguicidas de acuerdo con prácticas agrícolas correctas.
- Reconocer los distintivos que identifican la toxicidad del producto.
- Seleccionar el equipo de aplicación adecuado y calibrarlo previamente.
- Colocar rótulos cuando se han aplicado plaguicidas en plantaciones para impedir el paso de personas.
- Retirar animales y personas del área donde se van a aplicar plaguicidas.
- Utilizar el equipo de protección adecuado.

Es importante resaltar que en caso de no hacer uso del equipo adecuado que ha sido suministrado por el patrono, este tiene la facultad de despedir al trabajador **con justa** causa, o sea, sin responsabilidad patronal.<sup>51</sup>

⇒ En cuanto a prohibiciones, este reglamento establece como tales:

---

voluntario, ya que, en nuestro país, se prohíbe la prisión por deudas y entonces si alguien no paga la multa establecida, por las leyes nacionales y la interpretación brindada en este voto, no se le podría encarcelar.

<sup>49</sup> Publicado en el Alcance N.º 19, a La Gaceta N.º 127, del 6 de julio, 1994.

<sup>50</sup> Decreto N.º 24 337-MAG-S, del 27 de abril, 1995.

<sup>51</sup> Artículo 81, inciso h) del Código de Trabajo.

- Utilizar los plaguicidas en forma diferente a lo recomendado por la etiqueta (por ejemplo, aumentar el número de aplicaciones o variar la dosis).
  - Aspersión o espolvoreo de plaguicidas sobre manantiales, estanques u otras fuentes de agua.
  - Lavado de cualquier equipo de aplicación en ríos, lagos o corrientes de agua.
- ⇒ No sobra indicar que los patronos tienen ciertas obligaciones tendentes a lograr el uso racional de los plaguicidas que sus empleados utilizan. Por ello, están obligados a:
- Seleccionar, suministrar y mantener el equipo que se utiliza en la aplicación de plaguicidas y el de protección adecuado para éstos.
  - Contratar trabajadores mayores de edad.
  - Capacitar a los trabajadores sobre el manejo adecuado de los plaguicidas, sus riesgos y precauciones.

Finalmente, en cuanto a **uso**, este reglamento indica que el MS y el MAG, en forma conjunta, pueden restringir o inclusive prohibir el uso de un plaguicida, **para protección de la salud, del ambiente, de los animales o la agricultura.**

#### d. Consideraciones generales

En cuanto a las competencias institucionales en torno a los plaguicidas, con base en la Ley de Salud, el MS alega que ellos son los competentes en materia de plaguicidas para uso doméstico y el MAG es competente de los de uso agrícola.<sup>52</sup> Ahora, ¿qué sucede en aquellos casos en que se trate de plaguicidas para uso agrícola, pero que por su naturaleza podrían ser peligrosos para la salud o el ambiente? En este sentido, con base en la legislación existente, diversos pronunciamientos de la Procuraduría General de La República han venido a aclarar la relación de las competencias de ambos Ministerios.

De acuerdo con lo anterior, el dictamen C-136-92, con fecha del 29 de agosto, 1992, de la Procuraduría General de la República, da respuesta a una consulta de la Comisión Asesora de Plaguicidas del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En el mismo la Procuraduría aclara que:

- “El Ministerio de Agricultura y Ganadería puede conceder el registro de un plaguicida sólo previa consulta al Ministerio de Salud y en tanto la respuesta de éste sea positiva al registrante. Pero no hay obligación de efectuar esa consulta tratándose de la renovación del registro de un plaguicida. Tampoco hay obligación de hacerla cuando se trate del registro de un producto técnico o de un coadyuvante.
- El Ministerio de Agricultura y Ganadería deberá seguir el criterio vinculante del Ministerio de Salud, cuando éste se oponga al registro o pida la cancelación de éste respecto de un plaguicida, producto técnico o coadyuvante, en resguardo de la salud humana o animal y del ambiente.
- El Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería deben emitir conjuntamente cualquier tipo de reglamentación que en protección de la salud

<sup>52</sup> CASTRO, Rolando. (1995). Estudio diagnóstico sobre la legislación de plaguicidas en Costa Rica. CEDARENA, 1995, p. 8.



humana o animal y del ambiente deba dictarse, incluyendo la que implique la prohibición de uso, importación y venta de un plaguicida, producto técnico o coadyuvante.

- La denegación o cancelación de un registro de plaguicida, producto técnico o coadyuvante corresponde únicamente al Ministerio de Agricultura y Ganadería. No obstante, al ser vinculante para éste, la oposición del Ministerio de Salud en resguardo de la salud humana o animal y del ambiente, cuando éste declare peligroso una de aquellas sustancias, evidentemente está siendo coautora de la decisión final a cargo del MAG."

A causa de la trascendencia del pronunciamiento anterior, en cuanto a la claridad del poder que tiene el MS para prácticamente prohibir el registro de plaguicidas dañinos a la salud humana o al ambiente, según el criterio de este Ministerio, el MAG, por medio del Ministro en ese momento planteó una nueva consulta ante la Procuraduría, que fue resuelta por medio del dictamen C-001-93, con fecha del 4 de enero, 1993. En este nuevo dictamen, la Procuraduría ratifica el dictamen anterior, lo modifica muy levemente y adiciona. De acuerdo con lo indicado, la Procuraduría General de la República indica que:

⇒ "Procede ratificar el dictamen C-136-92, del 28 de agosto, 1992, excepto en lo atinente a la existencia de una competencia interministerial para denegar el registro de un plaguicida, producto técnico o coadyuvante.

⇒ Se adiciona dicho dictamen en los siguientes términos:

- El Ministerio de Agricultura y Ganadería, por medio de sus órganos técnicamente competentes, es el 'registrador' en materia de plaguicidas. Competencia que se ejerce previo cumplimiento de todas las formalidades previstas por el ordenamiento, incluyendo la consulta previa al Ministerio de Salud.
- El dictamen del Ministerio de Salud debe emitirse dentro del término de los diez días siguientes al recibo de la solicitud de dictamen (artículo 262 de la Ley General de la Administración Pública), salvo caso de fuerza mayor.
- No obstante, el transcurso del plazo no exime al Ministerio de Salud de la obligación de verter su criterio técnico, el cual constituye, de acuerdo con el Reglamento sobre registro, uso y control de plaguicidas agrícolas y coadyuvantes, una formalidad sustancial que deberá ser cumplida necesariamente.
- La emisión de un dictamen en forma extemporánea determina la responsabilidad del funcionario a quien corresponda imputar dicho atraso.
- La competencia del Ministerio de Salud está informada por el valor jurídico salud. Por esto en la medida en que los plaguicidas, pesticidas u otras sustancias del mismo género puedan afectar por su peligrosidad o toxicidad dicha salud, el Ministerio puede intervenir en los términos que señala la Ley General de Salud. Dicha intervención puede ser directa, o bien, por medio del control sobre los otros organismos encargados de velar por la salud."

Por otra parte, en cuanto al cumplimiento y sanción de lo señalado en la legislación vigente es interesante el pronunciamiento del Lic. Gonzalo Cubillo Aguilar, de la Asesoría Legal del Ministerio de Salud, mediante oficio N.º AL-G-483-95, con fecha del 29 de mayo, 1995. En el mismo, el Lic. Cubillo procede a evacuar una consulta en torno a si las autoridades del

Ministerio de Salud deben proceder a denunciar ante las autoridades judiciales aquellos actos que violen la legislación en materia de salud y concluye diciendo que "...estamos totalmente de acuerdo de que la denuncia ante los organismos jurisdiccionales, sólo deben darse en casos de real excepción y siempre extremos." O sea, indica ese departamento legal que no se deberían denunciar todos los casos, como la ley exige, sino que solo los casos "extremos". ¿Qué es un caso "extremo"? Al respecto, debe recordarse que de por sí las sanciones en esta materia son en su gran mayoría, ridículas o inexistentes. Si a ello se suma que solo se denunciará en aquellos casos "extremos", prácticamente estamos dejando en los libros el cumplimiento de éstas y la sanción de los culpables, mientras que se atenta contra la salud humana y el ambiente.

Por otra parte, se considera que los técnicos tanto del Ministerio de Salud como los del Ministerio de Agricultura y Ganadería brindan recomendaciones o su criterio técnico con base en la toxicidad del producto en cuestión, tratando de proteger el ambiente y dentro de él a los seres humanos. Sin embargo, consideran que son los políticos los que con sus decisiones no basadas en los criterios técnicos por ellos vertidos, sino influenciados por grupos económicos poderosos los que provocan el uso de productos no aptos para la salud ambiental nacional.

Es importante también señalar que con base en el proceso de regionalización centroamericana, con apoyo de la FAO y de OIRSA se ha venido trabajando en la uniformización de los sistemas de registro a nivel centroamericano y en el contenido de las etiquetas de los plaguicidas. En este sentido, las autoridades nacionales consideran que en el nombre de la uniformidad regional se están bajando los parámetros nacionales para satisfacer aquel parámetro más bajo que exista a nivel regional y con ello se está retrocediendo en ciertos controles ya establecidos por medio de los años. Asimismo, los tratados de libre comercio, como el suscrito no México, facilitan el ingreso de plaguicidas y las autoridades sienten a los mismos como una amenaza más a los controles ya existentes en el país en materia de plaguicidas. Finalmente, no se debe olvidar que las regulaciones nacionales tratan el tema de plaguicidas, pero no el de agroquímicos en general, con lo que se deja por fuera a los fertilizantes.

### *2.2.2.3 Recurso suelo: ordenamiento territorial<sup>53</sup>*

En Costa Rica existen múltiples regulaciones relacionadas con el uso de la tierra, las cuales van desde los convenios internacionales,<sup>54</sup> leyes y decretos nacionales.<sup>55</sup> Además, existen algunas leyes y decretos que se relacionan directamente con ciertas actividades productivas,<sup>56</sup> así como proyectos de ley sobre el tema.<sup>57</sup> Sin embargo, las leyes más específicas relacionadas con el aspecto de ordenamiento territorial han sido la ya derogada

---

<sup>53</sup> Con base, en parte, en información brindada por la Licda. Eugenia Wo Ching.

<sup>54</sup> Por ejemplo, a nivel mundial, la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural (Ley N.º 5980), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Ley N.º 7414) o a nivel regional algunos como el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central y el Convenio Regional sobre Cambios Climáticos.

<sup>55</sup> Ya sea la Ley Orgánica del Ambiente, el decreto que indica la Metodología Oficial para la Determinación de la Capacidad de Uso de las Tierras, la Ley de Aguas o el Decreto que ratifica la Carta Mundial de Suelos (N.º 18 992-RE-MAG), entre otros.

<sup>56</sup> Por ejemplo, la Ley sobre el régimen de relaciones entre productores, beneficiadores y exportadores de café, la Ley Orgánica de la Agricultura de la Caña, la Ley de Ganado y el Reglamento a la Ley Ganadera, entre otras.

<sup>57</sup> Entre otros: Proyecto de Ley de Uso Manejo y Conservación de Suelos; Uso, manejo y Conservación de Suelos, Proyecto de Ley N.º 11 907 (La Gaceta N.º 115, de 16 de junio, 94), Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, N.º 12 648 (La Gaceta N.º 148 del 6 de agosto, 1996), Proyecto de Ley sobre el Uso de las Tierras con Vocación Agrícola, N.º 12 107 (La Gaceta N.º 230, del 2 de diciembre, 1994).

Ley de Conservación de Suelos: Ley N.º 1540, del 7 de marzo, 1953 y la vigente Ley de Planificación Urbana.

a. Ley de Planificación Urbana<sup>58</sup>

Esta ley pretendía guiar el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas, en este sentido señalaba al Estado como promotor y ejecutor de éste por medio de la Dirección de Urbanismo del Instituto de Vivienda y Urbanismo, la cual tendría el control de las actividades por desarrollar, con participación de las Municipalidades, mediante la elaboración de planes nacionales, regionales y locales de desarrollo urbano.

Dentro de la Ley de Planificación Urbana se preveían diversos instrumentos para guiar el desarrollo nacional, tales como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, Los Planos Reguladores, los Reglamentos de desarrollo urbano y los reglamentos de zonificación.

Si bien la ley busca planificar el desarrollo urbano, es por el artículo 15 de esa ley, que señala que se pueden "extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores", que se ha considerado que las Municipalidades y el INVU cuentan con la facultad para planificar el desarrollo en áreas rurales.

El instrumento más importante de los anteriormente señalados es el plan regulador por ser la herramienta planificación local. Este plan regulador es un conjunto de planos, mapas, reglamentos que señala a nivel cantonal la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. Son las municipalidades las que están a cargo de diseñar su propio plan regulador. En la actualidad, existen planes reguladores para los siguientes cantones del país: Limón, Curridabat, San José, Cañas, Tilarán, Liberia, Santa Ana, Ciudad Colón, Belén, Alajuela, Santa Cruz, Golfito y Puntarenas.

Otra herramienta municipal son los Reglamentos de Desarrollo Urbano, que vienen a complementar lo que señalan los planes reguladores. Para nuestros efectos, el más importante de esos reglamentos es el de zonificación, ya que éste prevé los diversos usos de la tierra. Los reglamentos de zonificación están constituidos por mapas, gráficos y textos. De acuerdo con ellos se prohíbe aprovechar o dedicar terrenos, edificios, estructuras, a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación implantada. De manera que los reglamentos mencionados, concretamente estipulan una serie de restricciones e imposiciones que deben cumplir los ciudadanos, para lograr sus objetivos. La forma de fiscalizar debería ser por medio de los permisos de construcción y visado de planos que llevan a cabo las municipalidades y el INVU. Sin embargo, hay casos en los cuales, tal vez, el INVU no aprueba un plano por no estar de acuerdo con la zonificación del cantón respectivo pero la municipalidad de todas formas aprueba y da el permiso de construcción. Asimismo, el INVU no tiene los recursos para fiscalizar en el campo el cumplimiento de la zonificación y las municipalidades sólo hacen esa fiscalización para cobrar los impuestos municipales correspondientes, pero no con el fin de verificar el cumplimiento de la zonificación.

Existen diversos esfuerzos públicos y privados para consolidar un proceso de ordenamiento territorial en el país, por ejemplo por medio de la creación de decreto de la Comisión

---

<sup>58</sup> Ley N.º 4240, del 15 de noviembre, 1968, reformada por Leyes N.º 4574, del 4 de mayo, 1970, N.º 4971, del 29 de abril, 1972, N.º 6575, del 27 de abril, 1981, N.º 6595, del 6 de agosto, 1981 y N.º 7015 del 22 de julio, 1985.

TERRA59, que se está encargando de definir lineamientos y políticas para el ordenamiento territorial del país y que, inclusive, ya recibió fondos del BID para ese trabajo. Por otra parte, en el aspecto de suelos la FAO ha demostrado su tradicional interés y recientemente contrató una consultoría para la elaboración de un proyecto de ley de conservación de suelos, que por medio del Ministerio de Agricultura será sometido a la consideración de los diputados y que se considera podría ser aprobado en forma expedita. En resumen, podría afirmarse que el marco legal existente bajo el esquema de “command and control” definitivamente no ha funcionado. Instancias tales como la Secretaría Técnica Nacional para la Conservación de Suelos (SENACSA), dentro del MAG han funcionado con escasos recursos y han realizado una labor técnica muy importante, desde el punto de vista de diseño de mapas de zonificación agroecológica a nivel nacional que incluyen variables socioeconómicas (a escala 1:200 000).

Sin embargo, el uso de la tierra se mantiene como una decisión del propietario con escasa participación del Estado, y el crédito bancario es sumamente importante para guiar la producción nacional. No obstante lo anterior, la participación estatal en cuanto a incentivar actividades productivas por medio de programas crediticios se ha disminuido aún más con la liberalización del crédito bancario y la forma en que los bancos estatales han disminuido su trabajo de asistencia técnica a aquéllos a los cuales otorgan los créditos. Además, la cartera crediticia bancaria ha venido cambiando y los bancos ya no se interesan en el financiamiento de actividades riesgosas como las agropecuarias y piensan más en la recuperación pronta de los dineros prestados, incentivando, de esta forma, el crédito “personal” con garantías fiduciarias y el crédito al sector comercial, ambos de corto plazo. Asimismo, se tiende a preferir a aquél que tiene sistemas productivos consolidados con base en la experiencia y se apoya muy difícilmente a aquél que busque producir en una forma innovativa, a menos que demuestre con evidencia científica que su sistema productivo innovativo no afectará su capacidad de pago, un hecho no fácil de comprobar a las autoridades bancarias. Además, el otorgamiento de crédito va ligado con la adopción de ciertas guías técnicas que indican la forma en que el cultivo debe ser producido e inclusive el crédito indica y financia los insumos por utilizar. Recientemente, los bancos inclusive han entrado a realizar análisis del mercado nacional e internacional para garantizarse que el producto que se va a financiar tiene altas posibilidades de poder ser colocado en el mercado, y así definir su propia cartera de préstamos para éste. El estudio más reciente es sobre el caso del palmito de pejivalle. Finalmente, el Banco Nacional de Costa Rica hace unos años consideró incluir el impacto ambiental en las decisiones de crédito, sin embargo todo quedó en una propuesta y el trabajo se ha archivado y no ha sido utilizado.

Con base en lo anterior, se deberían estudiar opciones diferentes que tiendan a una zonificación que busque la sostenibilidad de las actividades productivas. A causa del fracaso del sistema de “command and control” se podrían explorar otras opciones, tales como el diseño de un sistema de derechos de desarrollo (“development rights”), a partir del cual las actividades sean ordenadas voluntariamente en el territorio por medio de incentivos y un sistema de libre mercado de permisos de desarrollo ligados a la conservación de ciertas áreas.

**DESECHOS DE LA PRODUCCIÓN DE PIÑA:  
EL CASO DE LA MOSCA DE ESTABLO “STOMOXIS CALCITRANS”**

---

<sup>59</sup> Creada por Decreto N.º 24 411-MP-PLAN (La Gaceta N.º 130, del 10 de junio, 1995).

A inicios del presente año, con fecha del 24 de enero, 1997, la Defensoría de los Habitantes se pronunció sobre una denuncia planteada por vecinos de Pital de San Carlos en la cual acusaban a la empresa Cabo Marzo, que se dedica a la producción y exportación de piña, de utilizar los desechos del proceso productivo como abono orgánico dentro de su misma plantación, lo cual hace que el área sea un hábitat propicio para la reproducción de la mosca de establo.

Al respecto, la Defensoría señala que el mismo tipo de problema ya ha sido denunciado ante ellos en partes del país tan dispersas como Volcán y Buenos Aires de Puntarenas, Guápiles y Grecia. Además, cita, en ese sentido, los expedientes N.º 1268-03-93, 2873-94 y 801-13-95. Al igual que en otros casos el MAG y el Ministerio de Salud vertieron su criterio en torno a los casos, en los que se manifestaban los riesgos a la salud humana y, especialmente, al ganado por la diseminación de una plaga de ese tipo de insecto. Además, en este caso, contra la empresa Cabo Marzo se dieron reiteradas visitas del MAG y las recomendaciones pertinentes para que la empresa variase sus prácticas productivas. No obstante lo anterior, si bien se dio un cumplimiento parcial de esas recomendaciones el mismo ha sido solo temporal.

Por lo indicado, la Defensoría solicita entre otras cosas que las autoridades sanitarias del Ministerio de Salud no otorguen el permiso sanitario de funcionamiento a la empresa que no cumpla con las recomendaciones de esa dependencia y del MAG.

Es importante rescatar esfuerzos del gobierno para trabajar en el ordenamiento territorial de cuencas hidrográficas específicas, tales como la Cuenca del río Grande de Tárcos y la Cuenca del río Reventazón, en las cuales con financiamiento del BID se están definiendo las firmas consultoras que realizarán el trabajo para buscar la sostenibilidad de esas cuencas.

### 2.2.3 Sector turismo

A continuación se hace una descripción de las principales regulaciones específicas relacionadas con el desarrollo sostenible de la actividad turística en Costa Rica.

#### 2.2.3.1 El Instituto Costarricense de Turismo<sup>60</sup>

De acuerdo con la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, este es una institución autónoma del Estado, con personería jurídica propia y patrimonios propios, guiada por las decisiones de su Junta Directiva. El Instituto Costarricense de Turismo (ICT) tiene como fin principal, según el artículo 4, “incrementar el turismo en el país” y dentro de sus funciones se señala en el inciso e), del artículo 5:

*“Proteger y dar a conocer construcciones o sitios de interés histórico, así como lugares de belleza natural o de importancia científica, **conservándolos intactos y preservantes en su propio ambiente la flora y fauna autóctonas...**” (La negrita no es del original)*

Desde un punto de vista histórico, también es importante resaltar que el ICT tenía diversas facultades legales para la creación y protección de los parques nacionales, responsabilidades que fueron brindadas por esta misma ley. Sin embargo, éstas fueron pasadas al Servicio Nacional de Parques Nacionales (ahora, de hecho, Sistema Nacional de Áreas de

---

<sup>60</sup> Creado mediante la Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo, Ley N.º 1917, del 9 de agosto, 1955.

Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía) por medio de la Ley de creación del Servicio de Parques Nacionales.<sup>61</sup>

### 2.2.3.2 Incentivos y el sector turismo<sup>62</sup>

Si bien desde hace años se incentivaba la actividad turística, especialmente por medio de la Ley de Industria Turística,<sup>63</sup> no es sino que a partir de los 80's, Costa Rica aprovechó la coyuntura del éxito del proceso de paz en Centroamérica impulsado por su gobierno, para promulgar una nueva ley de incentivos que vendría a convertirse en el pivote que incrementó en todo el país el desarrollo de infraestructura turística y el consiguiente aumento de esta actividad en los últimos años.

El propósito de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico es muy claramente establecido:

*“...establecer un proceso acelerado y racional de desarrollo de la actividad turística costarricense, para lo cual se establecen los incentivos y beneficios que se otorgarán como estímulo para la realización de programas y proyectos importantes de dicha actividad.”<sup>64</sup>*

#### a. Actividades

Las actividades a las cuales se aplican las disposiciones de esta ley, son las del servicio de hotelería, transporte aéreo de turistas, internacional y nacional, transporte acuático de turistas, turismo receptivo de agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad y al arrendamiento de vehículos a turistas extranjeros y nacionales. Asimismo, la ley indica que se incluyen las actividades en esas áreas que se desarrollen en la actualidad, así como los proyectos nuevos y los de ampliación o remodelación.<sup>65</sup>

#### b. Tipo de incentivos

Los incentivos que ofrecía esta ley, eran, en su mayoría, fiscales: exenciones de tributos y sobretasas de importación, depreciación acelerada de bienes y exoneración del impuesto territorial. Los incentivos no fiscales incluían suministro de combustible a precios favorables, concesión expedita de patentes municipales y autorización de servicios de cajas para la compra-venta de divisas extranjeras en coordinación con el Banco Central. Algunos de los anteriores ya han sido derogados por otras leyes y, principalmente, se mantienen las exenciones de tasas de importación para los nuevos contratos que sean otorgados por el ICT. En el caso de contratos ya existentes, dependiendo de la fecha de esos contratos, inclusive algunos empresarios todavía gozan de exenciones del impuesto sobre la renta.

Al respecto, actualmente se dan algunos casos en los cuales nuevos empresarios se unen con empresarios que ya tienen contratos turísticos con beneficios que no se otorgan en los nuevos contratos (por ejemplo, exención de impuesto sobre la renta). De esta forma, el nuevo

<sup>61</sup> Ley N.º 6084, del 24 de agosto, 1977.

<sup>62</sup> Según, principalmente, la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, Ley N.º 6990, del 30 de julio, 1985 y su reforma Ley N.º 7293, del 3 de abril, 1992, así como con los reglamentos conexos que se indicarán luego.

<sup>63</sup> Ley N.º 2706, del 2 de diciembre, 1960 y sus reformas.

<sup>64</sup> Artículo 2, Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico

<sup>65</sup> *Ibidem*. Artículos 3 y 5.

inversionista puede ampliar, por ejemplo, un hotel pequeño que ya existe, utilizando el contrato de turismo ya existente para ese hotel pequeño en lugar de tener que obtener un contrato nuevo, y así obtiene beneficios fiscales para el nuevo hotel ya ampliado, que con un contrato nuevo no obtendría.

Por otra parte, la ley y el reglamento no solo ofrecían incentivos fiscales, sino que también preveían incentivos financieros a aquellos interesados en la actividad turística. Es así como se indicaba que el Banco Central debía incluir recursos dentro de su programa crediticio anual para la actividad turística y se establecía que las tasas de interés, los plazos y otras condiciones, serían iguales que aquéllas de la industria manufacturera.<sup>66</sup> Esto fue liberalizado y es, por ello, que ahora los bancos tienen libertad de fijar sus propias tasas de interés. Por lo anterior, las tasas de interés varían, pero, en la actualidad, para el sector turismo son 3% más altas que para la industria, en los bancos estatales con la excepción del Banco Nacional en el cual son iguales.

### c. Procedimiento

El procedimiento general para obtener los incentivos, en su mayoría fiscales, que contiene esta ley es sencillo: se firma un “contrato turístico” con el empresario, el cual es otorgado por el ICT previa aprobación de la Comisión Reguladora de Turismo, que es nombrada por el Presidente de la República. La Comisión está integrada por un representante del ICT, quien la preside, uno del Ministerio de Hacienda, uno del Ministerio de Industria, Energía y Minas y dos representantes de la empresa privada relacionados con las actividades señaladas en el apartado 2.2.1. Los miembros de la Comisión son nombrados por periodos de dos años, renovables por periodos iguales. Es interesante resaltar el hecho de que la Comisión Reguladora de Turismo tiene dentro de su organigrama una Unidad Técnica, la cual en la realidad es el Departamento de Incentivos del ICT.

Siempre en cuanto a procedimiento, el Reglamento de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico<sup>67</sup> establece, en su artículo 9, como requisito “...general indispensable, que las personas físicas o jurídicas, interesadas en la obtención de los incentivos de la Ley, hayan sido previamente calificadas como actividad turística por la Junta Directiva del Instituto de acuerdo con las regulaciones vigentes. Sin esta calificación, no se podrá dar trámite a ninguna solicitud de contrato turístico.” De acuerdo con ello, el contrato turístico es otorgado por el Departamento de Incentivos del ICT y la declaratoria de actividad turística es dada por el Departamento de Fomento.

De acuerdo con el Departamento de Incentivos del ICT, el proceso anteriormente indicado (declaratoria de actividad turística y aprobación del contrato) toma aproximadamente dos meses, desde el momento en que toda la documentación ha sido aportada al expediente respectivo. Sin embargo, conseguir toda la documentación y que ésta sea aceptada por el ICT toma generalmente varios meses. En gran medida, los particulares no cuentan con asesoría capacitada que les ayude en presentar todos los requisitos conforme lo pide la ley.

Desde el punto de vista de la actividad hotelera, sólo los desarrollos de más de 10 habitaciones obtienen la declaratoria de actividad turística y, por lo tanto, solo ese tipo de desarrollo puede obtener los incentivos.

---

<sup>66</sup> Artículo 10 de la Ley y, 29 y siguientes del Reglamento.

<sup>67</sup> Decreto Ejecutivo N.º 16 605-H, del 15 de octubre, 1985 y sus reformas.

En caso de aprobar la solicitud de contrato turístico, la resolución correspondiente del Departamento de Incentivos es dada al Instituto para proceder a la elaboración del contrato y su firma. En caso de no aprobar la solicitud, la Comisión deberá redactar un dictamen fundamentado y contra esta resolución cabe el recurso de reconsideración.<sup>68</sup>

#### 2.2.3.3 Impacto ambiental y declaratoria turística

Los requisitos para la declaratoria de actividad turística están especificados en el reciente Reglamento de las Empresas y Actividades Turísticas emitido el año pasado.<sup>69</sup> El más importante desde el punto de vista ambiental es que se pide en el artículo 8, inc. d) de este reglamento que:

*“Para los proyectos de hospedaje y gastronomía turísticos nuevos: se deberá presentar un cuestionario ambiental con el visto bueno de la SETENA, cuando se presente en la fase de anteproyecto arquitectónico. Un plan maestro ambiental con el visto bueno de la SETENA, cuando se trate de un proyecto de grandes dimensiones y se presente con un plan maestro de desarrollo (de carácter urbanístico y turístico o ambos), o con un plan regulador costero, si el proyecto se ubica en zona marítimo terrestre. Un estudio de impacto ambiental con visto bueno de la SETENA, cuando se presenta en la fase final de proyecto (planos constructivos) para visado definitivo por parte del Instituto.”*

En este punto, primero que todo, se debe tener claro que estos requisitos se exigen sólo para los proyectos “nuevos”. De acuerdo con el criterio del ICT, este tipo de proyectos son los que en este momento no existen y que, por ello, no han obtenido un contrato turístico. Por ello, ampliaciones de un hotel ya existente no se considera como un proyecto nuevo y el requerir una EIA, se deja a la otra legislación nacional, tal como la LOA y el reglamento de la SETENA, que ahora sí exigen este requisito.

#### 2.2.3.4 Parámetros

Dentro de los parámetros que la ley indica para otorgar los incentivos en ella establecidos es interesante rescatar tomando en cuenta el énfasis de este estudio, los incisos ch) y f) del artículo 6. Ellos indican considerar “los efectos en el desarrollo regional” y “los beneficios que se reflejen en otros sectores”, respectivamente. Sin embargo, en el Departamento de Incentivos, en general, predomina el análisis de orden económico al revisar una solicitud de contrato turístico. También se revisan aspectos legales (que el proyecto sea legal conforme con la ley, según criterio del Departamento Legal del ICT), sociales (beneficios tales como generación de empleo), arquitectónicos (que sea conforme con lo dispuesto por el Colegio Federado de Arquitectos e Ingenieros); sin embargo, criterios tales como el impacto del proyecto en la balanza de pagos del país son los predominantes en el momento de aprobar los contratos turísticos. Es importante resaltar, que el trámite de evaluación de una solicitud de este tipo de contrato es de dos semanas como máximo, por lo que en ese tiempo es cuando se revisa toda la información de cada solicitud. Además, es relevante indicar que la regla es que se otorgan los contratos turísticos a todas aquellas empresas que ya han obtenido la declaratoria de actividad turística.

---

<sup>68</sup> Capítulo II del Reglamento.

<sup>69</sup> Decreto N.º 25 226-MEIC-TUR, publicado en La Gaceta, del 26 de junio, 1996.



### 2.2.3.5 Contratos y exoneraciones

Los contratos turísticos deben contener, en términos generales, la información sobre las partes contratantes, las actividades turísticas que se desarrollarán, proyectos turísticos por desarrollar y su respectivo cronograma, además de una descripción de las materias primas por necesitar.

Una vez firmado el contrato turístico, para hacer efectivas las exoneraciones correspondientes estipuladas en el mismo contrato, el interesado deberá tramitar la exoneración utilizando para ello los formularios elaborados por el ICT. En esos formularios se incluye información tal como la lista de los bienes, su descripción, cantidad, precio, uso y destino, etc. El formulario se presenta al Departamento de Exenciones del Ministerio de Hacienda en donde deben proceder a su estudio. En ciertos casos se requiere, inclusive, el “referéndum” del Departamento de Asesoría y Control de la Dirección General de Hacienda.<sup>70</sup> Actualmente, este trámite dura casi un mes, pero con la creación de una nueva ventanilla única, que estará en el ICT, se espera reducir este trámite a una duración de 3 a 4 días.

### 2.2.3.6 Monitoreo y control

El Departamento de Incentivos del ICT cuenta con un personal de siete personas, las cuales están a cargo de analizar las solicitudes, aprobarlas y verificar su cumplimiento. De ellos solo uno es inspector y si se toma en cuenta de que, en la actualidad, existen aproximadamente 800 contratos turísticos aprobados, podemos ver el escaso control existente. El inspector es un bachiller en turismo, quien debe verificar aspectos de defraudación fiscal. Por otra parte, el Departamento de Fomento tiene tres inspectores, que básicamente vigilan aspectos de calidad de las instalaciones, para verificar la categoría de las éstas.

### 2.2.3.7 Realidad nacional

En el último año es importante señalar que de acuerdo con datos del ICT, la inversión en empresas declaradas turísticas cayó de más de 24 mil millones de colones (1995) a tan solo poco más de 2 900 millones de colones (1996).<sup>71</sup> De ello, el sector hotelero representó la gran mayoría de esa inversión. Por otra parte, según datos del ICT, es mayor la cantidad de habitaciones existentes en el país que no tienen declaratoria turística (hay 13 932 habitaciones de este tipo, que, por lo tanto, no están sujetas a los controles del ICT y no reciben incentivos) que con declaratoria (12 905).<sup>72</sup> Estos datos dejan entrever, por un lado, que la construcción de infraestructura hotelera se ha estancado en el país, por lo que énfasis se debería dar en propiciar que las instalaciones ya existentes sean sostenibles. Por otra parte, el papel de los incentivos y como el gobierno podría controlar aquellas instalaciones sin declaratoria turística debe ser revisado.

Además, en ningún momento dentro del esquema de otorgamiento de incentivos el ICT considera aspectos de sostenibilidad. Por ejemplo, la decisión de cuales materiales se utilizarán en la construcción de un hotel, su iluminación, etc. está dejada totalmente al

---

<sup>70</sup> Según el inciso 38 del reglamento, el “referéndum” se requiere en los siguientes casos: en cuanto al precio y calidad de los bienes, para el servicio de hotelería; en cuanto a la adquisición de computadoras, para las empresas de arrendamiento de vehículos a turistas y, en cuanto a la adquisición de vehículos y avíos, para las agencias de viajes receptoras de turistas.

<sup>71</sup> Cuadro del ICT. Análisis comparativo de la inversión en empresas declaradas turísticas, periodos de 1993 a 1996.

<sup>72</sup> Cuadro del ICT. Costa Rica: oferta real de habitaciones en operación al 30 de setiembre, 1996.

inversionista. Es así como igualmente se dan las exoneraciones a aquél que desea importar tecnología tradicional, como a aquél que desea hacerlo con tecnología ambientalmente amigable. El ICT no incentiva actividades turísticas más ambientalmente amigables con los incentivos que otorga.

#### 2.2.3.8 *Comentarios generales*

En relación con la actividad turística es importante no olvidar que históricamente Costa Rica se ha desarrollado económicamente en forma desigual. En este sentido, el desarrollo de infraestructura se ha dado en el último siglo en aquellas áreas del centro del país y llanas. Es aquí en donde se han asentado las ciudades y en donde se han dado las actividades cafetaleras, ganaderas, etc. Las áreas rurales montañosas no habían sido focos de desarrollo, así como tampoco lo han sido las costas. Por esto, no se había producido un mayor desarrollo de infraestructura en esas áreas.

Sin embargo, con el descubrimiento de Costa Rica por el mundo y el crecimiento de las actividades turísticas en el país, es que se inicia una fuerte inversión privada y pública (por medio de incentivos) en las zonas rurales del país que son montañosas y en las costas. Esa inversión ha estado dirigida principalmente al desarrollo de infraestructura necesaria para atraer las divisas traídas por turistas extranjeros. Por esto, se debe tener muy presente que, en la actualidad, la principal actividad de creación de infraestructura que se desarrolla en las montañas y costas del país está relacionada con la actividad turística. Por ejemplo, la gran mayoría de las construcciones que se llevan a cabo en las costas del país tienen algún tipo de relación con la actividad turística (hoteles, sodas, restaurantes, casas de los empleados de empresas de servicios turísticos, etc.).

Lo anterior es sumamente importante, ya que entonces se debe tener claro de que ahora gracias al turismo se están desarrollando áreas que hasta hace unos pocos años no habían sido desarrolladas del todo. Esto, por supuesto, que trae divisas y empleos, pero también impactos ambientales a áreas que no habían sido impactadas anteriormente.

Por otra parte, si bien hasta este momento no se ha probado que el desarrollo de actividades turísticas no ha producido evidencias graves al medio, se debe tener en cuenta de que su desarrollo es muy reciente. Estamos apenas cumpliendo una década desde el inicio del “boom” turístico en Costa Rica. Además, se debe tener presente que, en este momento, las actividades turísticas representan, en gran medida, el total de las actividades que se desarrollan en zonas tan frágiles ambientalmente como las montañas boscosas y las costas.

Desde el punto de vista de protección a los ecosistemas costeros, es clave resaltar que la implementación de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre tiene muy graves problemas. Tenemos aquí una ley que prevé en teoría la zonificación de las playas del país y, sin embargo, éstas son un caos. Se debe tener muy presente de que en tierras públicas como son las playas del país, no se tiene que lidiar con el mayor escollo que se ha presentado al hablar de zonificación en el resto del país: la propiedad privada. Aquí no hay ese límite, pues son tierras públicas y el Estado podría llevar a cabo una zonificación participativa con base en factores biofísicos y en límites aceptables del cambio en el ambiente. Sin embargo, esta ley es uno de los mejores ejemplos de por qué no funcionan las leyes que tratan el manejo de los recursos naturales en el país. Como más adelante se señala, existen problemas tales como:

- La politización del trabajo que hacen las municipalidades: a los regidores sólo les interesan las próximas elecciones para tratar de llegar a ser diputados. Se dice que los regidores son conocidos, porque llegan a servirse y no a servir.
- Lo antes dicho desemboca en un alto índice de corrupción de algunos funcionarios municipales de algunas municipalidades.
- El interesado en desarrollar la playa es el que paga la elaboración del Plan regulador y, entonces, la firma consultora que lo hace, lo ajusta a lo que el cliente le pide, y no a las condiciones sociales o biofísicas de la zona.
- Al hacer los planes reguladores no se considera el desarrollo existente o fuera de la playa propia, sino solo lo que se va a hacer en el terreno propio.
- Las comunidades no participan en elaboración de planes reguladores.
- Las invasiones a la zona costera desincentivan la inversión por la falta de control por las municipalidades.

Por otro lado, es cierto que existen pocos estudios científicos que han probado el efecto negativo de la industria turística en el ambiente, los cuales, que por supuesto, amenazan su sostenibilidad. En las costas, el caso de Papagayo es claro en este sentido. Asimismo, existen estudios científicos sobre el efecto del “flash” en el desove de las tortugas.<sup>73</sup> Por otra parte, existen estudios que mencionan brevemente algunos problemas causados al ambiente por actividades turísticas y, también, la necesidad de mayor investigación científica sobre el tema no solo en ecosistemas terrestres,<sup>74</sup> sino que también en marinos.<sup>75</sup> Además, existen algunas ponencias sobre el tema de impacto ambiental del ecoturismo.<sup>76</sup> Por otra parte, han existido denuncias por las actividades realizadas por hoteles, algunas de las cuales han sido ampliamente cubiertas por la prensa, tales como el caso en Gandoca-Manzanillo o de Tambor. Es importante tomar en cuenta que, en algunos de estos casos, la construcción del hotel no ha sido el mayor problema, sino el desarrollo de construcciones en la zona aledaña para satisfacer la demanda de servicios creada por la construcción del hotel (como, por ejemplo, la construcción de casas para los empleados del hotel). Esto es importante al señalar la falta de planificación del uso de la tierra en Costa Rica.

Finalmente, es sumamente importante el esfuerzo que se está gestando para traspasar la administración de ciertas áreas protegidas a ONG's con reconocida capacidad para su manejo. Por ejemplo, existe interés en el manejo privado del área de conservación de Guanacaste, del volcán Poás, del volcán Irazú, etc. De lograrse este tipo de manejo privado, no sólomente se estarían protegiendo y manejando mejor estas áreas, sino que los recursos

<sup>73</sup> Capmbell, Cathi. (1994). Efectos del flash fotográfico sobre el comportamiento en el desove de la tortuga verde en Tortuguero, Costa Rica. Tesis de grado para el título de maestría de la Universidad de Florida. 1994.

<sup>74</sup> Boo, Elizabeth. (1990). Ecoturismo: potenciales y escollos. World Wildlife Fund y The Conservation Foundation. 1990.

<sup>75</sup> Charles, Anthony *et al.* (1991). La investigación marina y costera en Costa Rica: estado actual y políticas para el futuro. 1996.

OEA. Desarrollo turístico del litoral Atlántico entre Limón y Sixaola. Secretaría General. 1991.

<sup>76</sup> Jiménez, Carlos. (1995). Ecosistemas costeros y ecoturismo. En: Derecho del Mar y uso sostenible de los océanos. Seminario para políticos. Alejandro Gutiérrez y marand Ríos, editores. IOI-UNA. 1995.

- Jiménez, Carlos. (1996). Ecoturismo en ecosistemas costeros. CIMAR-UCR. 1996.

- Mug, Moisés. (1997). “Ecosistemas costeros y ecoturismo: ecología de arrecifes de coral, estuarios, playas, turismo sostenible de ecosistemas costeros”. En: Seminario sobre derecho del mar y uso sostenible de los recursos del océano. IOI-UNA. 1997.

- Brenes, Carlos. (1997). “Dinámica de zonas litorales: procesos físicos litorales, estudio de casos (puertos, hoteles)”. En: Seminario sobre derecho del mar y uso sostenible de los recursos del océano. IOI-UNA. 1997.

públicos que se usan en ellas, en la actualidad, podrían pasarse a las otras áreas que seguirán siendo manejadas por el Estado. Un mejor manejo y uso de los parques es necesario para la sostenibilidad del turismo en Costa Rica y el manejo privado de algunos de ellos pareciera una buena opción para lograr este fin. Es triste el caso por ejemplo de Tortuguero, que por la caza ilegal, está perdiendo una gran cantidad y variedad de su fauna y en donde el Gobierno no ha tenido la capacidad de proteger el parque de este problema. Los turistas van al parque y ya no ven mucha fauna que antes se podía ver lo cual obviamente causa un impacto en su percepción del lugar y en su deseo de regresar.

## **2.2.4 Otras leyes importantes relacionadas con la sostenibilidad del país**

### *2.2.4.1 Ley de la Zona Marítimo terrestre (LZMT)<sup>77</sup>*

Definitivamente, esta ley sufre de los mismos problemas que padece la mayoría de la legislación nacional que ya han sido descritos. Si bien esta ley da un marco que podría ofrecer un esquema de planificación del uso de la tierra en las zonas costeras nacionales, especialmente por tratarse de tierras públicas, éste no se ha dado por errores en su implementación.

#### **a. La ZMT y su control**

Los primeros 50 metros a partir de la pleamar ordinaria, llamada la zona pública, no presenta muchos problemas, pues es conocido que es absolutamente prohibido su uso. Los problemas se presentan con la zona restringida, que corresponde a los siguientes 150 metros. Esta zona restringida sí puede ser usada, si ha mediado una autorización de las municipalidades, que son las que están a cargo de su administración. En teoría, esta autorización equivale al otorgamiento de una concesión, la cual sólo puede ser brindada si se ha elaborado un plan regulador y éste sólo será elaborado una vez que se haya hecho el amojonamiento de la playa y se hayan hecho los estudios técnicos respectivos. El gran problema descansa en la insuficiencia de recursos que tienen las municipalidades para hacer cumplir lo que dice la ley. Por ello, las municipalidades deben dejar a los particulares interesados el amojonamiento de la playa y la elaboración del plan regulador, los cuales dado que son financiados por ellos, generalmente responden a sus intereses particulares. Además, las municipalidades carecen de los recursos para vigilar el cumplimiento de lo que la ley o el plan regulador dice. Por ejemplo, la Municipalidad de Osa, con más de 100 km de playas, solo cuenta con un inspector de la ZMT y, generalmente, éste no cuenta con transporte o con combustible para transportarse.

Por otra parte, esta ley presenta casos muy graves de denuncias sobre corrupción de los funcionarios municipales a cargo de su implementación. Asimismo, la política nacional y local interfiere, en gran medida, con el cumplimiento de esta ley, ya que los puestos municipales son considerados como “trampolín” para otras posiciones políticas más altas.

#### **b. Concesiones**

El otorgamiento de concesiones en la zona marítimoterrestre funciona con base en el artículo 44 de la ley, el cual establece que:

---

<sup>77</sup> Ley N.º 6043, del 2 de marzo, 1977.

*"Las concesiones se otorgarán atendiendo al principio de que el primero en tiempo es primero en derecho. Sin embargo, el reglamento de esta ley podrá establecer un orden de prioridades atendiendo a la naturaleza de la explotación y a la mayor conveniencia pública de ésta; pero en igualdad de condiciones se ha de preferir al ocupante del terreno que la haya poseído quieta, pública y pacíficamente en forma continua."*

Como se puede concluir, el otorgamiento de concesiones en la zona marítimo terrestre funciona por un método simple: el primero en tiempo, primero en derecho. Ahora, definir quien es primero es el problema en muchos casos por la falta de efectiva administración de la ZMT.

### c. Invasiones en la ZMT

Otro de los mayores problemas actuales con esta ley es el hecho de que muchas de esas tierras costeras están invadidas u ocupadas ilegalmente. En este sentido, la Ley N.º 6043 Ley de la Zona Marítimo Terrestre (LZMT) es muy clara al prohibir en forma expresa ocupar esta área del dominio público a menos de que exista una autorización previa de la Municipalidad que está a cargo de su administración. La Ley N.º 6043 fue aprobada en 1973 y, por lo tanto **cualquier persona que se haya introducido en la zona marítimo terrestre después de esa fecha está violando flagrantemente el artículo 12 de esa ley**. En este sentido, el numeral 12 de la Ley N.º 6043 es tajante al no permitir ningún tipo de ocupación o actividad sin autorización previa:

*"Artículo 12.-En la zona marítimo terrestre es prohibido, sin la debida autorización legal, explotar la flora y la fauna existentes, deslindar con cercas, carriles o en cualquier otra forma, levantar edificaciones o instalaciones, cortar árboles, extraer productos o realizar cualquier otro tipo de desarrollo, actividad u ocupación."*

Por lo tanto, lo que procede cuando hay ocupación o uso ilegal de la ZMT es la sanción de los culpables conforme con la ley de acuerdo con los artículos 61 y 62 de la LZMT.

*"Artículo 61.- Quien explotare, sin la debida autorización, la fauna o flora existentes en la zona marítimo terrestre o los manglares a que se refiere el artículo 11, será reprimido con prisión de seis meses a cuatro años, sin perjuicio de las sanciones de otro tipo que procedieren y salvo que el hecho implicare un delito de mayor gravedad."*

*Artículo 62.- Quien en la zona marítimo terrestre construyere o realizare cualquier tipo de desarrollo contra lo dispuesto en esta ley o en leyes conexas, o impidiere la ejecución de una orden de suspensión o demolición de obras o instalaciones, o la aplicación de una sanción a un infractor a las disposiciones de aquellas leyes, sin perjuicio de las sanciones de otra clase, será reprimido con prisión de un mes a tres años, excepto que el hecho constituya delito de mayor gravedad."*

En cuanto a las consecuencias jurídicas por ocupar la zona marítimoterrestre, sin la necesaria autorización, el dictamen de la Procuraduría General de la República número C-100-95 es claro cuando dice:

*"No está por demás evidenciar que la ocupación o realización de actividades no autorizadas en la zona marítimoterrestre conlleva la urgida actuación municipal para proceder conforme con el artículo 13, de la Ley N.º 6043:*

*Artículo 13.- Las autoridades de la jurisdicción correspondiente y las municipalidades respectivas, tan pronto tengan noticia de las infracciones a que se refieren los dos artículos anteriores, procederán, previa información levantada al efecto, si se estimare necesaria, al desalojo de los infractores y a la destrucción o demolición de las construcciones, remodelaciones o instalaciones realizadas por aquéllos, sin responsabilidad alguna para la*

*autoridad o la municipalidad. El costo de demolición o destrucción se cobrará al dueño de la construcción o instalación. Todo lo anterior, sin perjuicio de las sanciones penales que procedan."*

Asimismo, es menester enfatizar aquí que tramitar el desalojo administrativo y denunciar a los infractores de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre es un acto obligatorio de las municipalidades del país. Las responsabilidades que caben a los funcionarios por actuación contraria a la normativa de la Ley N.º 6043 está definida en la misma ley en su artículo 63, que establece:

*"El funcionario o empleado que otorgare concesiones o permisos de ocupación de desarrollo o aprobare planos, contra las disposiciones de esta ley o leyes conexas, o impidiere o hiciere nulgatoria la orden de suspensión o demolición, legalmente decretadas o dispuestas, de una obra o instalación, o la sanción de algún infractor a las normas de esta ley y sus reglamentos, será reprimido con prisión de tres meses a dos años si no se tratare de delito más grave. Además, será despedido de su empleo sin responsabilidad patronal. Si el funcionario fuere de elección popular, procederá la pérdida de su credencial a juicio del Tribunal Superior de Elecciones, previa información que este dispondrá levantar."*

Para enfatizar el deber de las municipalidades de proceder al desalojo administrativo y presentar las correspondientes denuncias penales el dictamen de la Procuraduría General de La República número C-169-95 dice:

*"...no puede excusarse la Municipalidad de cumplir su deber jurídico de desalojar a todas aquellas personas que, sin contar con una debida autorización legal (...), se introduzcan u ocupen la zona marítimo terrestre, no importando el hecho de que se hayan otorgado concesiones o existan ocupantes legítimos, ya que la actuación municipal en resguardo de esa franja del demanio no cesa nunca. Esta obligación debe ser cumplida de inmediato, una vez que tenga conocimiento de la invasión, previa realización del debido proceso. Asimismo, debe proceder a presentar las correspondientes denuncias penales, aportando las pruebas del caso, para ante el Ministerio Público a fin de que se sancione a los presuntos infractores."*

En relación con la imprescriptibilidad del dominio público de la zona marítimo terrestre, el dictamen de la Procuraduría General de la República N.º C-221-88, del 7 de noviembre, 1988 indica que:

*"...si alguien se apoderare ilícitamente de un inmueble en la Zona Marítimo Terrestre, estableciéndose en él, la posesión en todo momento será viciosa y no se beneficia con el simple paso de los meses o años. Su carácter seguirá siendo de mero detentador de dominio público, y no le dará derecho alguno, siquiera de reclamar por las obras que instale al margen de la ley." (La letra negrita y el subrayado son nuestros).*

En general, muchos de los invasores de la ZMT pretenden tener derecho a poseer los terrenos que han invadido en la zona marítimo terrestre bajo el amparo de las solicitudes de concesión que han presentado ante la Municipalidad. Pretenden que con sólo presentar la solicitud de concesión, ya tienen derecho a ocupar los terrenos solicitados. Para aclarar este punto, el dictamen N.º C-100-95 de la Procuraduría señala que:

*"...una de las prácticas viciadas más frecuentes en la zona marítimo terrestre es la de recurrir a la vía fácil de presentar una solicitud de concesión ante la Municipalidad respectiva con*

*conocimiento de que en el sector involucrado no existe plan regulador. Los promoventes de tales peticiones se creen entonces legitimados para ocupar el área gestionada, al no ser posible jurídicamente la concesión, y afirman para sí 'derechos de ocupar'."*

*Queda entendido que las anteriores actitudes particulares no producen legitimación alguna para ocupar la zona marítimo terrestre, salvo que hubiere mediado en su favor una acertiva manifestación expresa por parte de la Municipalidad y en los casos que proceda jurídicamente."*

#### d. Turismo y la ZMT

De acuerdo con la LZMT, el Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) y el Instituto Costarricense de Turismo tienen que revisar el Plan regulador de cada playa del país. Si bien lo anterior es relevante y da control al gobierno central sobre el futuro desarrollo de la ZMT, el papel protagónico de las Municipalidades y su poca capacidad de administración han producido que las playas de Costa Rica, en gran medida, sean tierras de nadie, sin planificación, que se degradan, y que no están brindando todos los beneficios sociales, económicos y ambientales que podrían brindar. Inclusive, el gobierno central aparentemente se ha dado por vencido y ahora propone su venta.

Si bien la LZMT no es una ley perfecta, ésta podría utilizarse para proteger las costas y buscar su desarrollo sostenible por medio de una actividad turística planificada, con evaluaciones de impacto ambiental y la aplicación de las otras leyes nacionales. Debe recordarse que por ser tierras públicas, el Estado tiene todo el poder de exigir el cumplimiento de cualquier regulación ambiental, por no tener que lidiar con el asunto de la propiedad privada. Definitivamente, el fortalecimiento de la capacidad gerencial de las municipalidades y una mayor participación de las comunidades costeras en su planificación podrían propiciar los cambios necesarios en el aprovechamiento y conservación de estas áreas tan frágiles y valiosas del país.

#### 2.2.4.2 Ley de Conservación de Vida Silvestre (LCVS)<sup>78</sup>

Esta ley establece las regulaciones tendentes a la protección y manejo de la vida silvestre nacional. Esta ley básicamente regula las actividades de recolecta de flora, cacería, pesca continental y comercio de vida silvestre. Todas esas actividades son permitidas, pero con el permiso respectivo que otorga el MINAE por medio del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Existen diversos permisos, dependiendo del lugar en que se va a llevar a cabo la actividad (por ejemplo, si es en área protegida o en propiedad privada), el tipo de especie (por ejemplo, si se trata de especies en peligro de extinción o comunes), o el tipo de persona que solicita el permiso (es distinto si es un científico, un turista o una persona pobre). Asimismo, existen límites en cuanto a la cantidad, la hora y el tiempo del año en el que se puede realizar la actividad. La LCVS también regula lo correspondiente a la implementación en Costa Rica de la Convención Internacional sobre Tráfico de Especies en Peligro de Extinción (CITES).

---

<sup>78</sup> Ley N.º 7317, del 21 de octubre, 1992.



La aplicación de esta ley es muy ineficiente, por falta de recursos materiales y humanos para cumplirla, lo cual se muestra en el hecho de que en todo el Sistema Nacional de Áreas de Conservación hay muy pocos biólogos, quienes son las personas con la capacidad científica para verificar los controles existentes en la ley y así lograr su cumplimiento. Para ejemplo, el Área de Conservación de la Cordillera Volcánica Central tiene siete oficinas subregionales, pero solamente tienen un biólogo para toda el área, sobre el cual recaen, en su gran mayoría, las funciones de administración y control de las actividades relacionadas con vida silvestre en toda esa área.

En la LCVS no se hace mención específica a actividades turísticas. Por ello, si se van a realizar actividades económicas que incluyen uso de vida silvestre en alguna forma, se deberá cumplir con las reglas generales de esta ley, o sea, deben cumplir con todos los permisos y regulaciones pertinentes, tales como tener que conseguir permisos de caza, pesca, recolecta de plantas, comercio o tenencia de vida silvestre, etc.

#### *2.2.4.3 Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico<sup>79</sup>*

Por medio de esta ley se pretende facilitar la investigación científica y la innovación tecnológica para buscar un mayor avance económico y social en el marco del desarrollo sostenido, "...con el propósito de conservar, para las futuras generaciones, los recursos naturales del país y garantizarle al costarricense una mejor calidad de vida y bienestar..."<sup>80</sup>

La ley da diferentes pautas para incrementar el desarrollo científico y tecnológico nacional y, por ello, también incluye un apartado de incentivos. Ellos son otorgados por la Comisión de Incentivos del Ministerio de Ciencia y Tecnología y los fondos son administrados por el CONICIT. En general, se puede afirmar que los interesados en recibir los incentivos financieros descritos en la ley plantean una solicitud, la cual será evaluada desde el punto de vista científico-técnico y de ser aprobada el CONICIT elabora el contrato respectivo y otorga los cheques para los proyectos específicos. Básicamente, son fondos públicos aportados a proyectos de investigación. La Comisión recibe alrededor de 200-250 solicitudes por año y se reúne cada 3 ó 4 meses para revisarlas. Generalmente, financian proyectos, estudios, capacitación, etc. Aspectos como de reconversión industrial no han sido objeto de interés, pues no han recibido solicitudes para este tipo de iniciativas, tal vez por el alto costo que podrían tener y la limitación de los fondos del CONICIT.

Los incentivos más importantes establecidos originalmente en la ley eran los fiscales, que preveían diversas exoneraciones fiscales a aquéllos en el campo de la investigación e innovación tecnológica. No obstante lo anterior, la ley que derogó todas las exoneraciones también derogó estos incentivos fiscales.

#### *2.2.4.4 Ley de regulación del uso racional de la energía<sup>81</sup>*

Esta ley pretende que por medio de la participación estatal se promueva un uso racional de la energía en el país y para el sector productivo establece diversas regulaciones, dependiendo del consumo de energía de las empresas. A aquellas empresas con consumos anuales mayores a los 240 000 kilovatio/hora, 360 000 litros de derivados del petróleo o un consumo

<sup>79</sup> Ley N.º 7169, del 26 de junio, 1990.

<sup>80</sup> Art. 1.º, Ley N.º 7169.

<sup>81</sup> Ley N.º 7447, del 3 de noviembre, 1994.

total de energía total equivalente a 12 terajulios, se les establece un programa gradual obligatorio de uso racional de la energía.

En relación con lo anterior, el MINAE, por medio de la Dirección Sectorial de Energía, está iniciando la implementación de esta reciente ley y, por ello, ha venido trabajando en la elaboración de una base de datos sobre las empresas que están bajo esas condiciones, de acuerdo con declaraciones juradas de las mismas empresas para el periodo 1996-97. Además, están calculando los índices energéticos internacionales, en virtud de que ya cumplieron con el cálculo de los nacionales.

En relación con los incentivos se indica que las empresas dedicadas a ensamblar o fabricar equipo, maquinaria o vehículos destinados a promover el uso racional de energía podrán contar con las exoneraciones previstas en la Ley de promoción al desarrollo científico y tecnológico. Al respecto, ya el MINAE está tramitando licencias para acogerse a estos beneficios. Sin embargo, la implementación de lo indicado ha estado suspendida y ha faltado acuerdo con los agentes de aduanas sobre cómo llevar a cabo los trámites respectivos. En resumen podría decirse que la implementación de esta ley apenas inicia y, por ello, su impacto no se puede determinar aún. Ejemplo de la aplicación de esta ley es la reciente cobertura periodística de las etiquetas que los electrodomésticos deben portar sobre su consumo energético.

### 3. NICARAGUA

#### 3.1 Introducción

Nicaragua, el país con la extensión territorial más grande de Centro América, presenta desde el punto de vista de su sostenibilidad ambiental y económica, los mismos problemas que los demás países en la región, pero en una mayor magnitud, como resultado principalmente de aproximadamente tres décadas de disputas que como es conocido han provocado diversas guerras en el país. Por lo anterior, para comprender el contexto nicaragüense se deben tener presente problemas, tales como la falta de unidad nacional y esa inexistencia durante décadas de una paz duradera, lo que ha provocado el grave desempleo y pobreza actuales. En este sentido, es importante resaltar algunos datos de la realidad actual de este país, tales como:

- 71% de los nicaragüenses viven en condiciones de pobreza;
- la tasa de mortalidad infantil por niños nacidos vivos es de 58 por cada mil;
- 26% de la población menor de cinco años sufre de desnutrición;
- 25% de la población es analfabeta y
- el consumo de alimentos presenta un déficit del 37% en términos de los índices energéticos recomendados.<sup>82</sup>

Los anteriores datos son sólo algunos, pero nos hacen visualizar una realidad económico-social distinta de la de los otros países de la región, y ello se debe tener muy presente al leer el presente estudio.

Las actividades estudiadas en el presente informe están principalmente ligadas al sector agropecuario y, por ello, se debe tener claro que en Nicaragua este sector representa, aproximadamente, el 25% del PIB, el 65% de las exportaciones y el 40% del empleo. Por otra parte, si bien en los últimos años se ha dado una reactivación del sector, esta reactivación ha sido, a consecuencia del aumento del área sembrada, y no del aumento de la productividad con las consecuencias de estas prácticas sobre la frontera agrícola. Para los próximos años es importante también señalar que la frontera agrícola de Nicaragua se está acabando. Por otra parte, tal y como la tabla siguiente lo muestra, las continuas disputas nacionales han impactado fuertemente el sector agropecuario.

---

<sup>82</sup> Tomado de: Neira, Oscar. (1997). "Política pro-agrícola: ¿será posible?". En: Revista Mensual de la Universidad Centroamericana de Managua, Envío, N.º 182, 1997, pp. 13-18.

**TASAS DE CRECIMIENTO DEL SECTOR AGRÍCOLA EN NICARAGUA  
(PROMEDIOS ANUALES)**

Concepto	1980/84	1985/89	1990/94	1994/96	1990/96
Agrícola	5,4	-3,1	0,5	11,7	4,1
▪ Agroexportador	4,7	-4,7	-3,4	16,2	0,7
▪ Agrodoméstico	7,7	1,5	7,6	2,9	6,0
Otros	2,9	-8,0	-0,3	19,7	6,0
Pecuario	0,3	-4,2	4,0	-2,3	1,9
▪ Agropecuario	3,6	-3,5	1,8	6,7	3,4

Con respecto a alguna área específica, un ejemplo es la actividad ganadera. En los últimos años, es evidente la disminución de esta actividad y muestra de ello es la disminución en la inversión ganadera. En 1996 se desembolsaron créditos en un 36% inferiores a 1995 y un 98% menores a 1990. Asimismo, se dio un aumento en la mora de la cartera bancaria al sector ganadero.<sup>83</sup> Lo anterior ha sido provocado por el descenso en los precios internacionales de la carne, así como por el atraso tecnológico existente y la baja rentabilidad de la actividad, en gran medida causada por el desarrollo de ésta en tierras de ladera no aptas para ese tipo de actividad.

En relación con cuales son las mayores restricciones al desarrollo del sector agrícola en Nicaragua, existe consenso al indicarse los problemas de la propiedad (el cual afecta gravemente el mercado de tierras, así como el acceso a recursos financieros y la seguridad en general) y el atraso tecnológico (tan grave que existe una marcada diferencia con otros países de centroamérica).<sup>84</sup>

En relación con el impacto ambiental de la actividad agropecuaria, se tiene, por ejemplo, su relación con la corta del bosque natural:

*“El modelo de desarrollo extensivo de la agricultura, con prácticas culturales depredadoras del medio ambiente y los recursos naturales, merman aceleradamente el potencial biológico de suelos y recursos hídricos del sector. La deforestación se ha dado, fundamentalmente, por la limpia de tierras para la ganadería y la agricultura de subsistencia en áreas primordialmente de vocación forestal. A esto se agrega la colonización y destrucción de bosques y uso de la madera como combustible. La madera representa actualmente la principal fuente de energía del país. Cerca de un millón y medio de toneladas de leña se queman actualmente como combustible, lo que equivale a más de doce veces el consumo de energía de la industria.”<sup>85</sup>*

<sup>83</sup> Neira. *Op.Cit.*

<sup>84</sup> Corrales, Humberto. (1997). “La agricultura: factor fundamental del desarrollo económico”. En: Business-AMCHAM-Nicaragua. 1997. p. 89.

<sup>85</sup> Neira. *Op.Cit.* p. 17.

### 3.2 Políticas públicas e impacto ambiental

La relación de los impactos ambientales y las regulaciones en esta área son resaltados y resumidos en el siguiente párrafo:

*“La falta de protección del medio ambiente y la consecuente depredación de la base de recursos naturales del país, lo condicionan todo pese a los avances en materia de legislación ambiental y desarrollo institucional, los procedimientos y el marco jurídico de la protección ambiental son incipientes y aún no se cuenta con los instrumentos y la capacidad de aplicarlos para obtener resultados tangibles”<sup>86</sup>*

No obstante lo anterior, Nicaragua, contrario a algunos de los otros países centroamericanos sí ha definido diversos documentos “técnicos” que han analizado la problemática ambiental del país y han propuesto políticas generales en torno a éstos. Nos referimos a documentos tales como:

- Estrategia para la Conservación y el Desarrollo Sostenible de Nicaragua (ECODES-NIC)<sup>87</sup>
- Esquema de Ordenamiento Ambiental del Territorio (EOAT)<sup>88</sup>
- Plan de Acción Ambiental (PAA-NIC).<sup>89</sup>

Si bien éstos han servido como base para la definición de legislación tan reciente como la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y la relativa consolidación institucional del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), no han tenido el peso suficiente para ser considerados dentro del marco de las políticas públicas que define el gobierno de turno. La agenda ambiental se ha visto como un hecho independiente del proceso productivo generador de riqueza nacional, en lugar de ser visto como un necesario compañero que venga a incrementar la competitividad y sostenibilidad de las actividades económicas nacionales.

Por lo anterior, al igual que en los otros países centroamericanos, es común la práctica del dicho que dice que “lo que hace el gobierno con una mano, lo borra con el codo”. En este sentido, es reiterada la contradicción entre algunas escasas políticas que se definen para promover la sostenibilidad del país, con las políticas (generalmente de naturaleza macroeconómica) que en forma independiente se definen para promover el desarrollo económico y social éste. Por ello, mientras que, en algunos casos el MARENA o el Ministerio de Salud (MINSAL) vienen a tratar de implementar algún mandato relacionado con el uso sostenible de los recursos naturales o la mitigación de la contaminación provocada por las actividades productivas; por otro lado, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) o el Ministerio de Finanzas están definiendo e implementando políticas económicas que socaban la sostenibilidad de esas mismas actividades que promueven y, por lo tanto, ponen también en riesgo los rendimientos económicos futuros de esas actividades.

---

<sup>86</sup> Neira. *Op.Cit.* p. 18

<sup>87</sup> Decretado mediante Acuerdo Presidencial N.º 246-92, del 7 de setiembre, 1992.

<sup>88</sup> Aprobado mediante Acuerdo Presidencial N.º 246-92, del 7 de setiembre, 1992.

<sup>89</sup> Oficializado mediante el Acuerdo Presidencial N.º 261-93, del 3 de diciembre 1993.

Otro elemento muy importante es el ambiente que ha venido a impulsar el nuevo gobierno del Presidente Alemán al promover a Nicaragua a convertirse nuevamente en el granero de Centroamérica, sin considerar los impactos ambientales de tales propuestas y la búsqueda de la sostenibilidad tanto ambiental como económica de las actividades propuestas. Como ejemplo de lo anterior, debe tenerse presente que las políticas de promoción del cultivo de granos básicos muchas veces son llevadas a cabo por pequeños productores que a costa del despale del bosque han venido extendiendo la frontera agrícola hacia la zona Caribe del país, lo cual ha tenido graves consecuencias ambientales. Además, las condiciones agroecológicas de los 60's y 70's son muy diferentes a las condiciones de finales de los 90's y ello, a veces, pareciera que se olvida.

### **3.3 La tenencia de la tierra**

Como consecuencia de las guerras civiles acaecidas y de la implementación de políticas de reforma agraria, se han venido dando disputas sobre la tenencia y la propiedad de la tierra, cuyas consecuencias ha tenido un papel significativo en la experiencia económica y política de Nicaragua. Esas disputas, a su vez, se presentan como un problema que debe ser resuelto si se pretende una verdadera recuperación económica, social y ambiental del país.

Dentro de los actores en la disputa indicada se encuentran campesinos que obtuvieron tierras como parte de la reforma agraria, pero que no cuentan con título de propiedad confiable, sandinistas y ex-contras, antiguos dueños (terratenedores algunos de ellos) que perdieron sus propiedades (por expropiación, abandono o por ser confiscadas), invasores de tierras y especuladores.

De acuerdo con lo anterior, los antiguos dueños de las propiedades que fueron expropiadas o confiscadas a partir de la toma de poder por los sandinistas (1979) reclaman la compensación o devolución de 2/3 partes de toda la propiedad adquirida por el Estado, para propósitos entre otros de la reforma agraria, lo cual representa, a la vez, el 12% de todas las tierras en Nicaragua.<sup>90</sup>

A pesar de que durante el gobierno de la UNO se dieron avances significativos en la resolución de la problemática indicada, aún con el nuevo gobierno del Presidente Alemán este tema es motivo de un tenso debate a nivel nacional como consecuencia de diversos factores entre los cuales se mencionan:

- inadecuado marco legal;
- insuficiencias técnico-legales en la ejecución de la reforma agraria;
- disputas políticas sobre compensación o devolución de propiedades;
- insuficientes recursos en el sistema judicial;<sup>91</sup>
- el bajo valor de los bonos utilizados para compensar a los antiguos propietarios (se negocian a un 17% de su valor facial).

---

<sup>90</sup> "Más de 5 200 dueños anteriores reclaman 15 985 unidades de propiedad y cerca de 112 000 beneficiarios de reforma agraria y urbanas se están revisando para determinar la elegibilidad de recibir título formal. En 1992, alrededor de un 40% de las familias del país, se hallaron en conflicto o en conflicto potencial sobre tenencia de la tierra por reclamos duplicados de diferentes personas sobre la misma unidad de propiedad." Centro Carter. Las disputas de propiedad nicaragüense. 1995, p. 1.

<sup>91</sup> De acuerdo con el estudio del Centro Carter antes indicado, inclusive un magistrado estimó que tomaría 10 años atender todos los casos (6 000) si las cortes trataran exclusivamente solo los casos de propiedad.

- falta de coordinación;
- un sistema de registro, catastro y titulación inadecuados;
- falta de recursos en el gobierno.

Los anteriores elementos causan que el problema de la propiedad sea motivo de inseguridad para el inversionista que se refleja en su temor en invertir en Nicaragua y mucho más a hacerlo en una forma, cuyos resultados sean vistos a mediano y largo plazo. Además, esto influencia negativamente la posibilidad de que aspectos de sostenibilidad sean considerados en la inversión tanto pública como privada y debe considerarse como un elemento clave por resolver.

### **3.4 Marco legal e institucional**

Lo indicado en los apartados iniciales del presente documento llamados “Ordenar y controlar”, “No participación de interesados-afectados”, “Falta de recursos humanos y materiales”, “Confusión y dispersión”, “Inexistencia de parámetros para verificar el cumplimiento o establecimiento de parámetros que no pueden ser verificados” y la “Inexistencia o insuficiencia de sanciones” son problemas todos comunes a la realidad nicaragüense, al igual que a los demás países de la región y, por lo tanto, su explicación no es repetida en este apartado, pero se deben tener muy presentes.

Algunos problemas propios de Nicaragua son, por ejemplo, provocados por el hecho de que muchas de las concesiones de explotación de recursos naturales, en este país, son aprobadas por ley por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC)<sup>92</sup> (desde el punto de vista económico), pero sobre zonas que, tal vez, al MARENA le ha sido otorgada cierta competencia (de control de los impactos ambientales, por ejemplo) y, entonces, se dan conflictos entre ambos ministerios. Otro caso conocido fue el que se presentó cuando el Ministerio de Transporte otorgó un permiso para la instalación de una antena que vendría a ayudar en el tráfico aéreo, pero en un cerro que se consideraba área protegida (por lo tanto, con competencia del MARENA) y la cual, además, constituía una de las últimas áreas que protegen el hábitat del bosque nuboso en ese país.

Por otra parte, aspectos como la limitación de recursos es clave y un ejemplo de lo anterior lo muestra la cobertura que tiene el MARENA a nivel nacional, al estar presente en solo 60 de los 138 municipios existentes en el país, o sea, en menos del 50% de ellos.

#### **3.4.1 Marco legal general<sup>93</sup>**

Por las limitaciones antes señaladas en este informe, la legislación que regula la protección y manejo de los recursos naturales en Nicaragua está lejos de ser un reflejo de la realidad. De acuerdo con lo anterior, se podría considerar que, en gran medida, existe legislación que en

<sup>92</sup> Por ejemplo, de acuerdo con el decreto N.º 316, del 17 de abril, 1958, la Ley General sobre Explotación de nuestras Riquezas naturales, al Ministerio de Economía es al que le corresponde establecer las condiciones básicas que rigen la exploración y explotación de las riquezas naturales propiedad del Estado, lo cual se aplica a áreas como las forestales, que son competencia también del MARENA en cuanto a su control.

<sup>93</sup> Para un listado exhaustivo de la legislación relacionada con la protección y manejo del ambiente en Nicaragua, puede consultarse: FUNDENIC. (1996). Manual de Legislación Ambiental de Nicaragua. FUNDENIC/CEDARENA/BID, San José, Costa Rica. 1996.

forma apropiada regula algunos aspectos del manejo o protección ambiental;<sup>94</sup> sin embargo, en la realidad dichas regulaciones no son cumplidas, no existe la capacidad o voluntad estatal para exigir su cumplimiento, o se dan una serie de “desincentivos” a su cumplimiento. Este último factor es el más importante y es, por ello, que se enfatiza en el presente estudio la incorporación de la variable ambiental dentro de todos los programas estatales y privados en Nicaragua y, especialmente, en aquellos que mediante incentivos pretenden la reactivación económica del país. De otra forma, se continuaría propiciando un desarrollo económico-social a costa de la sostenibilidad económica y ambiental futura, lo cual obviamente se reflejaría en el bienestar futuro de la sociedad nicaragüense.

Con base en lo anterior, se muestran a continuación algunas de las regulaciones más importantes relacionadas con el medio ambiente en Nicaragua, a manera de ejemplo, pero se hace posteriormente, mayor énfasis en las políticas de reactivación económica y los programas de incentivos existentes.

#### 3.4.1.1 La Constitución Política<sup>95</sup>

Al igual que las constituciones modernas de otros países, la nicaragüense contiene disposiciones con rango constitucional sobre el medio ambiente. De acuerdo con lo anterior, se establece en ese cuerpo legal las siguientes disposiciones:

*“Artículo 60: Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable; es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales.”*

*“Artículo 102: Los recursos naturales son patrimonio nacional. La preservación del ambiente y la conservación, desarrollo y explotación racional de los recursos naturales corresponden al Estado; este podrá celebrar contratos de explotación racional de estos recursos, cuando el interés nacional lo requiera.”*

De acuerdo con el régimen constitucional nicaragüense<sup>96</sup> y a la Ley de Amparo<sup>97</sup> es procedente el recurso de amparo para la protección de los derechos constitucionales. Sin embargo, por diversas disposiciones contenidas tanto en la misma Constitución Política como en la Ley de Amparo indicada, ha sido el criterio expresado por la Corte Suprema de Nicaragua que sólo procede el amparo por violaciones a los derechos constitucionales por el fondo (sustantivo), y no por cuestiones de forma (procedimental). Se sostiene, en este sentido, que estos últimos no dan base al amparo, porque no dañan en sí los derechos y garantías constitucionales del que interpone el recurso.<sup>98</sup> En este sentido se ha dado una

<sup>94</sup> Entre otras leyes y decretos en diversas áreas se pueden citar: Ley de Protección de Suelos y Control de la Erosión. Decreto N.º 1308, publicado en La Gaceta N.º 199, del 31 de agosto, 1983; Reglamento Forestal N.º 45-93, publicado en La Gaceta N.º 197, del 19 de octubre, 1993; Reglamento sobre importación, distribución e uso de productos químicos para la industria agropecuaria, Decreto N.º 59, del 11 de marzo, 1969; Ley de caza, publicada en La Gaceta N.º 250, del 03 de noviembre, 1956.

<sup>95</sup> Constitución Política de Nicaragua. Ley N.º 192, del 1.º de febrero, 1995.

<sup>96</sup> “Artículo 188: Se establece el Recurso de Amparo en contra de toda acción u omisión de cualquier funcionario, autoridad o agente de los mismos que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política.”

<sup>97</sup> Ley de Amparo, publicada en La Gaceta N.º 24, del 20 de diciembre, 1988.

<sup>98</sup> Sentencia de las 11:30 a.m. del 25 de enero, 1928, p. 6238 B.J., o Sentencia de las 12 m. Del 27 de setiembre, 1929, p. 7163 B.J.



discusión más extensa sobre la constitucionalidad de esta limitación para la admisibilidad del recurso de amparo.<sup>99</sup>

Es importante señalar que no existe una Sala especializada en el sistema judicial nicaragüense que se encargue de la decisión de los asuntos de constitucionalidad o de amparo. Por ello, la decisión sobre los recursos interpuestos corresponden a la Corte Suprema. Además, la Ley de Amparo vigente corresponde a la época de los sandinistas, lo que en sí conlleva ciertos problemas de fondo, de implementación o de ciertas deficiencias atacadas por aquéllos no partidarios con su fundamento ideológico. Con base en lo anterior, el recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad no son aún instrumentos populares de utilización cotidiana para la protección de los derechos consagrados en la Constitución Política, entre ellos los relacionados con el ambiente antes señalados. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, ese fue el caso hasta la creación de una Sala Constitucional especializada en la atención de ese tipo de asuntos, en lugar del anterior tedioso y extraordinario sistema ante la Corte Plena.<sup>100</sup>

#### 3.4.1.2 *Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*<sup>101</sup>

De aprobación muy reciente, esta ley viene a recoger una serie de principios generales sobre la relación entre las actividades productivas y la conservación de los recursos naturales. Esta ley contiene 156 artículos organizados en seis títulos que tratan las disposiciones generales, Gestión del Ambiente, Recursos Naturales, Calidad Ambiental, Competencias, acciones y sanciones. Como antes se indicó, el contenido de la ley es muy general y, por ello, se considera que para el futuro las verdaderas disposiciones específicas serán las que están contenidas en leyes o reglamentos especiales, tales como en los **Proyectos de Ley de Desarrollo y Fomento Forestal**, para el caso del recurso forestal, o en el **Proyecto de Ley Básica para la Regulación y Control de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas, Peligrosas y otras similares**, para el caso de los plaguicidas. En la actualidad, algunas disposiciones específicas que se tratan en la ley son las contenidas en el **Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental** (vigente) y en las **Disposiciones para el Control de las Descargas de la Contaminación proveniente de las descargas de aguas residuales domésticas, industriales y agropecuarias** (vigente), a los cuales nos referiremos más adelante.

Por ser una ley muy reciente, su reglamentación fue emitida también hace escasos meses y, por ello, un análisis de su implementación sería muy temprano. No obstante lo anterior, se pueden analizar áreas específicas, tales como la de Evaluación de Impacto Ambiental, o los incentivos en la ley, que están directamente relacionadas con el presente informe.

---

<sup>99</sup> Véase por ejemplo ESCOBAR F., Iván. (1996). "Constitución y derechos humanos". Managua, UCA/Comisión de las Comunidades Europeas. 1996. pp. 85, ss.

<sup>100</sup> La sentencia de la Corte Suprema que ha sido más conocida relacionada con los artículos 60 y 102, es la N.º 101 del 11 de setiembre, 1989, que trató el tema de la definición de patrimonio nacional referido en esos artículos.

<sup>101</sup> Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Ley N.º 217 publicada en La Gaceta, el 6 de junio, 1996.

### 3.4.1.3 *Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental*<sup>102</sup>

El cumplimiento de este decreto está bajo la competencia del MARENA y, específicamente, del Departamento de Control de Actividades Económicas (DCAE). Este departamento, contrario a otros dentro de Nicaragua, sí cuenta con recursos humanos y materiales que se podrían calificar como de suficientes,<sup>103</sup> gracias a convenios con agencias de cooperación internacional que le otorgan apoyo financiero para esos rubros de su presupuesto.<sup>104</sup> No obstante lo anterior, los bajos salarios que recibe el personal de este departamento (y, en general, los funcionarios) ha hecho que personal que se ha capacitado con recursos públicos (por trabajar con este sector), luego se trasladen al sector privado, en donde encuentran condiciones salariales más favorables.<sup>105</sup> Si bien lo anterior no tiene un efecto negativo en la capacidad nacional, sí representa un problema para el sector público que mira cómo los recursos que son invertidos por agencias internacionales en la capacitación constante de este departamento, para consolidar su capacidad fiscalizadora, son perdidos al irse su personal al sector privado.

El sistema de revisión de Evaluaciones de Impacto Ambiental se extiende a actividades muy diversas y es opinión de los funcionarios del DCAE que, actualmente, cubre demasiadas actividades, mientras que al mismo tiempo deja algunas por fuera, por lo que se está en un periodo de revisión del contenido del decreto que regula este procedimiento. El sistema básicamente exige la presentación de información relacionada con ciertas actividades económicas y, luego, de un periodo de revisión de ésta que incluye al menos una inspección, se otorga el respectivo permiso ambiental, que lleva consigo el cumplimiento de ciertas obligaciones por parte del inversionista. Si no hay cumplimiento de esas condiciones, entonces en teoría lo que procede es la cancelación del permiso con el correspondiente cierre o suspensión de las operaciones del proyecto.

En general, se sostiene que el control que se puede llevar a cabo de los proyectos de inversión del sector público es adecuado en virtud del acceso que el DCAE tiene al SNI, que es un sistema computadorizado en el cual se pueden consultar todos los proyectos de inversión del sector público en Nicaragua. No obstante lo anterior, se dice que existe resistencia dentro del mismo gobierno nicaragüense a someterse al control del DCAE por medio de las evaluaciones de impacto ambiental. Por otra parte, con el sector privado es más difícil monitorear la inversión en infraestructura o proyectos de desarrollo que pudieran en teoría necesitar el permiso ambiental para su funcionamiento, ya que, en muchas ocasiones, sólo por casualidad se da cuenta el DCAE, que se está llevando a cabo determinado proyecto.

Uno de los mayores problemas que se presentan en Nicaragua es la falta de consultores o firmas de consultores capacitadas para llevar a cabo evaluaciones de impacto ambiental. La falta de capacidad en el país es evidente y la misma provoca problemas por cuanto el DCAE debe no sólo revisar los estudios hechos, sino que también, muchas veces, termina educando a los que los elaboraron. Otro inconveniente, común a otros países de la región, es la necesidad de más y mejores laboratorios ya que sólo las universidades cumplen

---

<sup>102</sup> Reglamento de Permiso y Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto N.º 45-94, publicado en La Gaceta N.º 203, del 31 de octubre, 1994.

<sup>103</sup> Este Departamento cuenta con aproximadamente 40 personas de los cuales 10 son el núcleo de éste, con el apoyo de unos 30 técnicos.

<sup>104</sup> Existe un "Proyecto de Fortalecimiento Institucional" con el Gobierno de Dinamarca que les otorga apoyo hasta el 2002.

<sup>105</sup> Hasta el momento ha habido cuatro ex-funcionarios del Departamento de Control Ambiental de Actividades Económicas que han renunciado para irse a trabajar en el sector privado.

satisfactoriamente con las funciones de análisis de muestras, y no están dando abasto con el trabajo respectivo. La acreditación de laboratorios privados aparece como una opción para las autoridades nicaragüenses.

### 3.4.2 Regulaciones específicas

#### 3.4.2.1 Disposiciones para el Control de las Descargas de la Contaminación proveniente de las descargas de aguas residuales domésticas, industriales y agropecuarias<sup>106</sup>

Al igual que sucede en otros países de la región, en Nicaragua existen regulaciones que señalan los límites máximos para el vertido de aguas residuales domésticas, industriales y agropecuarias (referidas estas últimas, por ejemplo, a los beneficios de café, ingenios de azúcar, etc.). No obstante lo anterior, dichas regulaciones además de que son muy recientes no han sido cumplidas por el sector privado y las autoridades nicaragüenses se muestran sin la capacidad para hacerlas cumplir. Aspectos comunes como la falta de recursos o la inexistencia de laboratorios suficientes para el análisis de muestras son causas conocidas de esa impunidad. En este sentido, se dice que el Banco Mundial está presionando al gobierno de este país para que incremente su capacidad de control de vertidos a aguas por la contaminación evidente de que se ha estado causando por décadas.

#### 3.4.2.2 Plaguicidas

Sobre este tema, el presente documento no se extiende en virtud de que se ha tenido acceso a un documento muy reciente sobre esta problemática, el cual brinda no sólo información estadística, sino también sobre las regulaciones existentes.<sup>107</sup> No obstante lo anterior, es importante señalar que el artículo 118 de la Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales establece que:

*“Artículo 118: No podrán introducirse en el territorio nacional, aquellos sistemas, procedimientos, materiales, y productos contaminantes cuyo uso esté prohibido en el país de origen.”*

---

<sup>106</sup> Decreto N.º 33-95, del 26 de junio, 1995

<sup>107</sup> BECK (INGE MARÍA), Registro, Importación, Uso y Riesgos de Plaguicidas en Nicaragua (1985-1995), Diciembre, 1996. Proyecto Ampliación del Servicio de Protección Vegetal, MAG- Nicaragua.

Asimismo, el reglamento a esa ley dice:

*“Artículo 89: Para efectos de la Ley, las autoridades de Aduana exigirán al importador la certificación original de que el sistema, material o producto que se está introduciendo al país no está prohibido en su país de origen.”*

Con respecto a la anterior regulación y su aplicación al campo de los plaguicidas, pues es evidente su relación. No obstante lo anterior, son conocidos los problemas existentes para hacer cumplir ese tipo de disposición legal, tales como:

- la conocida “triangulación” que se da para hacer ver que un producto viene de un país (en el cual el mismo no está prohibido) en lugar de otro (en el cual sí está prohibido);
- la falta de capacidad de los laboratorios de análisis químico en el país que importa el producto para verificar la identidad del producto que se está importando;
- la multiplicidad de nombres utilizados para los productos que se importan, los cuales confunden a las autoridades y especialmente a las de aduanas.

Por otra parte, un punto importante de notar es la existencia del proyecto de Ley básica para la regulación y control de plaguicidas; sustancias tóxicas, peligrosas y otras similares, el cual fue producto, en gran medida, de la Comisión Nacional sobre Agroquímicos,<sup>108</sup> y que se encuentra en la Asamblea Legislativa. También, es importante, señalar el trabajo del Programa de Manejo de Plaguicidas en este campo.

#### 3.4.2.3 Políticas forestales

Al igual que con el campo de los plaguicidas, el presente estudio no pretende duplicar trabajo ya hecho, y al que se ha tenido acceso. Por ello, en el campo de las políticas forestales no se extiende el presente informe. En este sentido, se ha tenido acceso a tres informes sobre el tema de las políticas forestales en Nicaragua que analizan tanto su contexto histórico como económico, social y ambiental.<sup>109</sup>

No obstante lo anterior, es importante señalar la aparente oposición de consultores del Banco Mundial al Proyecto de Ley de Desarrollo y Fomento Forestal, desde el punto de vista de los incentivos fiscales establecidos en el proyecto de ley y su efecto en los ingresos del fisco nicaragüense. Las exoneraciones establecidas en el proyecto de ley están relacionadas principalmente con el impuesto sobre la renta, el impuesto territorial e impuestos de importación. Antes de esta reciente aparente oposición parecía existir consenso sobre la necesidad de aprobar en forma expedita el proyecto de ley indicado para actualizar el inadecuado marco legal nicaragüense sobre el recurso forestal.

Otro punto digno de mencionar es la práctica de diversos programas privados o gubernamentales de reforestación de apoyar financieramente la reforestación de tierras, pero, en algunos casos, a costa de la corta del bosque natural.

---

<sup>108</sup> Esta Comisión fue creada mediante Decreto N.º 32-93, del 27 de mayo, 1993, y desde entonces, no ha tenido muchas funciones además de trabajar en el proyecto de ley citado.

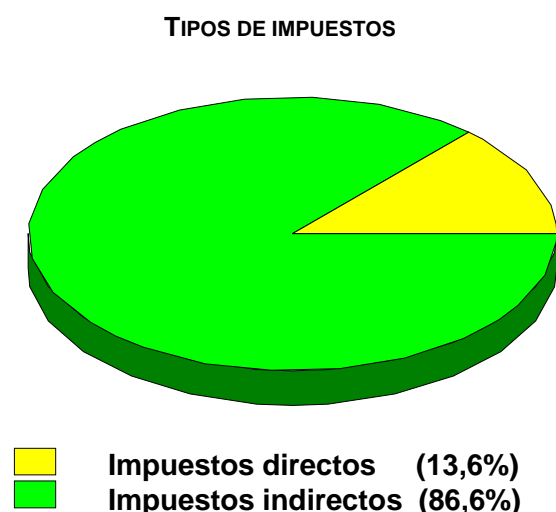
<sup>109</sup> Esos estudios son: ALVES-MILO, Serafín. (1996). Dinámica del Sector Forestal en Nicaragua 1960-1995 (Lineamientos para un Desarrollo Sustentable) ESECA/UNAN-FARENA/UNA. Noviembre 1996.

#### 3.4.2.4 Políticas fiscales

En Nicaragua, al igual que en los demás países latinoamericanos, las políticas fiscales de las dos últimas décadas han estado dirigidas simplemente a incrementar la recaudación de recursos para el gobierno central, principalmente para hacer frente al creciente endeudamiento externo y al déficit fiscal interno. En este sentido se ha desestimado la utilización de las políticas fiscales como herramienta para el desarrollo del país y, por ello, no se les ha utilizado para promover una mejor distribución de la riqueza o la búsqueda de una mayor equidad. Desde el punto de vista ambiental, no se le ha utilizado para, por ejemplo guiar el ordenamiento del territorio con base en un uso óptimo de la tierra o para la promoción de formas de producción más sostenibles, tanto económica como ambientalmente.

##### a. Composición de los ingresos tributarios

De acuerdo con la información obtenida al igual que en otros países centroamericanos, la composición de los ingresos fiscales en Nicaragua es regresiva y no promueve la equidad, pues los impuestos directos representan tan solo un bajo porcentaje del total de ingresos del fisco (véase la Figura 4).<sup>110</sup>

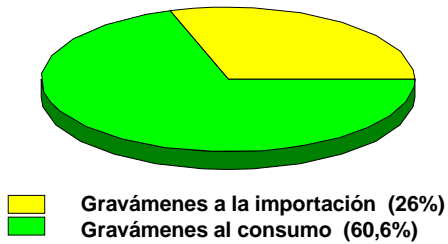


Asimismo, al observar la composición de los ingresos fiscales por concepto de los impuestos indirectos se nota como el ingreso por la recaudación de impuestos a productos de consumo común tales como los derivados del petróleo, cerveza, cigarrillos, gaseosas, licores representan la mayor parte de la recaudación fiscal, mientras que los impuestos de importación representan el porcentaje menor. (véase Figura 5).

<sup>110</sup> BAEZ CORTÉS, Theodulo y BAEZ CORTÉS, Julio Francisco. (1995). Todo Sobre Impuestos en Nicaragua, Segunda edición., 1995.

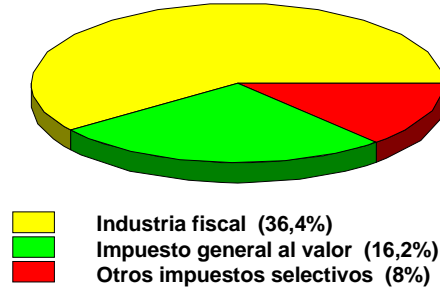
### IMPUESTOS INDIRECTOS

-Representan el 86,6% del total de ingresos fiscales-



### IMPUESTOS AL CONSUMO

-Representan el 60,6% del total de ingresos fiscales-



Si se toman los anteriores datos, y se considera el porcentaje del PIB que la población nicaragüense debe destinar al pago de sus tributos nacionales, tenemos otra dimensión de las políticas fiscales. De acuerdo con lo anterior, según cifras recientes, ese porcentaje se ha mantenido en los últimos cinco años entre un 17% y poco más del 19%. A esta cifra, se debe aumentar el pago por concepto de impuestos municipales, que representa aproximadamente un 3,3% más, con lo que la presión tributaria total en Nicaragua es del orden de casi el 23% del PIB (en 1995).

En relación con los impuestos municipales, la mayoría de éstos son recolectados por la Alcaldía de Managua (48% del total: 208 millones de córdobas en 1995), mientras que entre todos los otros 142 municipalidades del país se recauda poco más del 50% del total (224 millones de córdobas).

Lo anterior nos deja ver como el uso de impuestos directos, como el impuesto territorial, para guiar el desarrollo y uso óptimo de los recursos naturales en Nicaragua, no sólo ha sido inexistente, sino que también tiene un universo muy limitado, pues este tipo de impuestos,<sup>111</sup> no ha representando un importante ingreso fiscal y la preferencia por la recaudación más fácil de impuestos indirectos ha sido la herramienta preferida por el Gobierno nicaragüense.<sup>112</sup> Además, no se debe olvidar la poca capacidad gubernamental como recaudador fiscal, lo cual limita grandemente el potencial uso de incentivos fiscales, tales como las exoneraciones.<sup>113</sup> Asimismo, las municipalidades, que son las responsables de recolectar el impuesto territorial, no tienen ningún interés en ello, ya que los fondos que recolecten, en gran medida, terminan quedándose en Managua, y no en donde son recolectados.

<sup>111</sup> Es importante señalar, también, que dentro de los impuestos directos el principal recaudador es el impuesto sobre la renta.

<sup>112</sup> Sobre posibles usos del impuesto territorial como instrumento de la política pública para promover la sostenibilidad, léase entre otros: Strasma, John y Celis, Rafael. (1992). "Land Taxation, the poor and sustainable development". En: *Poverty, Natural Resources and Public Policy in Central America*. US Third World Policy Perspectives. N.º 17. Sheldon Annis and Contributors. Overseas Development Council. 1992.

<sup>113</sup> Por ejemplo, obtener una exoneración de pago del impuesto territorial por fines "ambientalistas" es de escasa importancia para un propietario de un bien inmueble, pues de todas formas generalmente éste no paga el mismo del todo o paga un valor muy por debajo del valor real.

- b. La no consideración de la sostenibilidad de las actividades económicas en la legislación fiscal común nicaragüense: El caso del Impuesto sobre la Renta

En cada impuesto común se debería considerar el impacto que el mismo tiene no solo desde el punto de vista recaudador fiscal, sino también desde el punto de vista de su impacto económico, social y ambiental.<sup>114</sup> No obstante lo anterior, esta es la excepción. Con respecto a los impuestos directos, tal y como antes se señaló el impuesto sobre la renta representa casi el total de lo recaudado por el fisco nicaragüense y es, por ello, que éste se ha seleccionado, para ejemplificar brevemente la no consideración del impacto del cobro de este impuesto en la sostenibilidad de las actividades económicas que grava.

De acuerdo con lo anterior, se define este impuesto como "...el gravamen fiscal que afecta la renta originada en Nicaragua de toda persona natural o jurídica, residente o no en el país."<sup>115</sup> Algunos ejemplos dentro del cobro de este impuesto que influyen en la sostenibilidad de las actividades económicas que grava son las siguientes:

La Ley del impuesto sobre la renta autoriza el traspaso de las pérdidas sufridas en el año gravable, hasta los cuatro años siguientes del ejercicio en el que éstas se produjeron y esto puede hacerse en forma parcial o total, en cualquiera de esos años, si las utilidades lo permiten. Con esta disposición, en forma implícita, se está incentivando el riesgo en las actividades productivas y desde el punto de vista de la sostenibilidad de esas actividades, se estaría incentivando que se desarrollen actividades, por ejemplo agropecuarias, con un alto componente de riesgo (por ejemplo agricultura en zonas de ladera), pues de todas formas si hubieran pérdidas (por ejemplo, causadas por las deficientes condiciones agroecológicas del terreno), al final del periodo fiscal estas podrían ser deducibles del impuesto sobre la renta.

También, es importante señalar que, en ningún caso, son deducibles de la renta bruta las sumas "invertidas" en adquisición de bienes y en mejoras de carácter permanente, con lo cual se desincentiva el mejoramiento de los medios de producción con tecnologías que vengan a dar una mayor competitividad y sostenibilidad a la actividad económica o ambas. Desde el punto de vista del impacto ambiental, esto tiene un gran impacto, pues la inversión en la adquisición de tecnologías más limpias o que impactan menos el ambiente entonces no es un gasto deducible del impuesto sobre la renta.<sup>116</sup>

Íntimamente relacionado con lo anterior, está el caso de lo establecido, por ejemplo, en el "Proyecto de ley de Justicia Tributaria y Comercial", del cual se trata más adelante, en relación con un pago mínimo a cuenta sobre el impuesto sobre la renta. De acuerdo con el artículo 4, inciso b), el sector económico no agropecuario pagará "...el 1,5% sobre el valor de los activos fijos tangibles e inventarios poseídos a la fecha de cierre de su año gravable o ejercicio contable respectivo." Una disposición como la anterior, evidentemente desincentiva la inversión en activos tangibles,<sup>117</sup> que, entre otras cosas, podrían muy bien venir a incrementar

<sup>114</sup> En Nicaragua, por legislación común fiscal se incluyen entre otras: la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles (impuesto territorial), la Ley de Impuesto General de Valor, el impuesto específico de consumo, etc.

<sup>115</sup> BAEZ. *Op.Cit.*, p. 53.

<sup>116</sup> Véase más abajo la discusión sobre los incentivos fiscales en la Ley General del Ambiente.

<sup>117</sup> El mismo proyecto de ley define en el mismo artículo señalado a los activos tangibles como "...los terrenos, construcciones o edificaciones, maquinaria fija, equipo rodante, mobiliario y equipo de oficina, y todo bien que conforme normas contables se clasifique como activo fijo;..."

la competitividad empresarial y, a la vez, disminuir sus potenciales impactos negativos al ambiente, incrementando esto, a su vez, su sostenibilidad ambiental y económica.

Por otra parte, los pagos hechos por concepto de los impuestos sobre terrenos baldíos y campos que no se exploten, tampoco son deducibles de la renta bruta con lo cual se busca incentivar el uso de todo el territorio nicaragüense para propósitos productivos tradicionales (agropecuarios), pero sin considerar la capacidad del uso de la tierra y la sostenibilidad de esas actividades en esos terrenos.

c. Legislación fiscal de impulso al desarrollo de actividades económicas

Desde el punto de vista del volumen de incentivos fiscales que contienen y su utilización, la legislación que promueve la promoción de las exportaciones es la que más se relaciona con el presente estudio. Con base en lo anterior, el Decreto de Promoción de Exportaciones<sup>118</sup> es muy importante por buscar la promoción de las exportaciones de productos tradicionales, y no tradicionales "...mediante el otorgamiento de beneficios e incentivos y el otorgamiento de mecanismos especiales."

En relación con los incentivos a las exportaciones, las exportaciones de mercancías, tanto tradicionales como no tradicionales, gozan de los siguientes beneficios:

"Artículo 7. Las exportaciones de mercancías, tanto tradicionales como no tradicionales, gozarán de los siguientes beneficios:

- Exoneración de los impuestos y derechos que gravan las importaciones de maquinarias necesarias para la producción, repuestos para las mismas, materias primas, artículos semielaborados, insumos, y material de empaque o envase de los productos que hayan de exportarse...
- Exoneración del Impuesto General de Ventas para las compras de insumos o materias primas nacionales que haga la empresa para producir los bienes que exporte..."

En relación con los productos no tradicionales gozan además de los siguientes beneficios:

"Artículo 8: Los exportadores de mercancías no tradicionales que suscriban un contrato de exportación con la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones, gozarán de los siguientes beneficios:

- Exención del Impuesto sobre la Renta que grave la parte de la renta neta obtenida por el exportador con la exportación no tradicional realizada, hasta por un periodo máximo de seis años y por el porcentaje que se indica más adelante...

**TABLA DE EXENCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**

---

---

<sup>118</sup> Decreto de Promoción de Exportaciones N.º 37-91, del 21 de agosto, 1991 y su reglamento, Decreto N.º 23-92, del 20 de marzo, 1992.



Años	Porcentaje
1992	80
1993	80
1994	75
1995	70
1996	65
1997	60

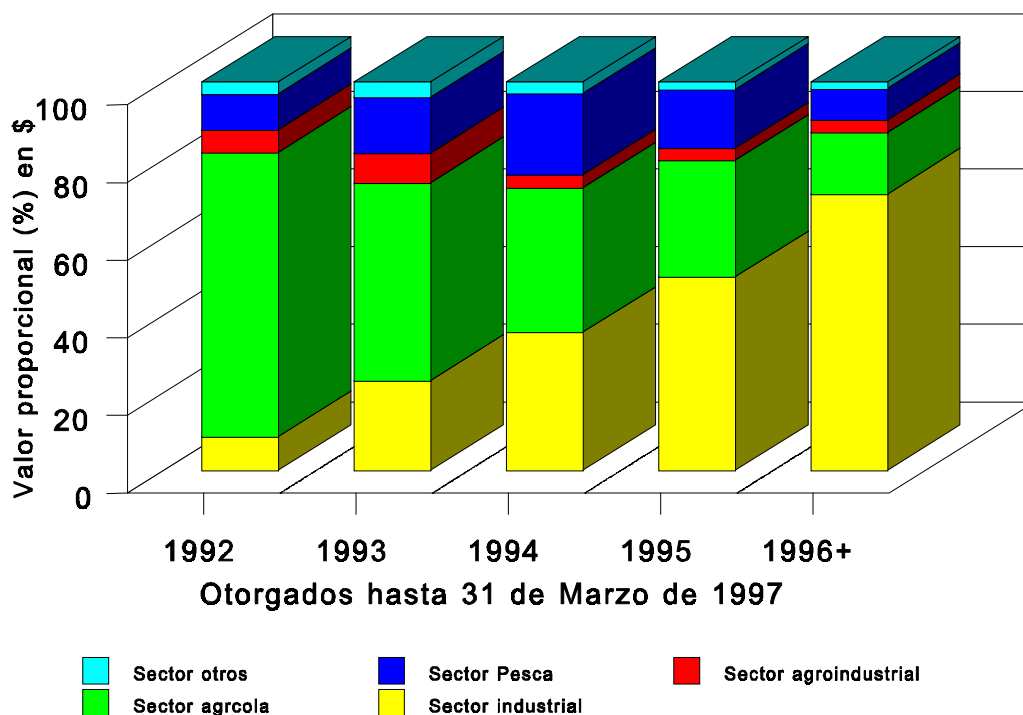
- Derecho a que se le extienda un Certificado de Beneficio Tributario (CBT) equivalente a un porcentaje del valor F.O.B. o F.C.A., según corresponda, de los bienes exportados. El CBT se otorgará durante un período máximo de seis años, como sigue:

Años	Porcentaje
1992	15
1993	15
1994	15
1995	10
1996	10
1997	5

Los beneficios concedidos por el decreto expiran el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y siete...”

Con respecto a los incentivos antes citados, en el caso de los CBT's, como se puede ver, éstos son importantes, pero sólo para aquellos exportadores de productos no tradicionales. El mismo decreto señala que los productos tradicionales son: el **algodón y sus subproductos**, el **café en grano**, azúcar, melaza de caña de azúcar, **madera no procesada**, **carne de bovino**, langosta y camarón de mar (excepto maricultura), **cueros salados**, oro y plata. Por exclusión, el resto de productos son los no tradicionales y en relación con ellos es importante tener presente que para calificar para los incentivos citados el productor debe exportar anualmente al menos el 25% de su producción efectivamente vendida fuera del área centroamericana y más de US\$250 000 anuales del valor F.O.B de la producción indicada o ambos.

## Certificados de Beneficio Tributario emitidos



Los CBT's son controversiales desde el punto de vista de su otorgamiento por parte del gobierno, porque por un lado incentivan (o favorecen) ciertas actividades económicas, pero no otras (asunto de equidad), mientras que, a la vez, se convierten en una carga fiscal que va en contra de los principios de mayor recaudación fiscal para hacer frente al déficit interno y la deuda externa. En este sentido, misiones del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial no favorecen el uso de los CBT's en Nicaragua. Por otra parte, por ser libre su negociación en la realidad se da un mercado secundario de esos certificados, lo cual desvirtúa el fin de éstos en cuanto a que favorezcan a todos los exportadores, y no solo a un grupo reducido de grandes inversionistas que tienden a acaparar el mercado de CBT's mediante su compra y uso. Sobre su importancia monetaria, las siguientes figuras nos muestran esta información en forma gráfica.

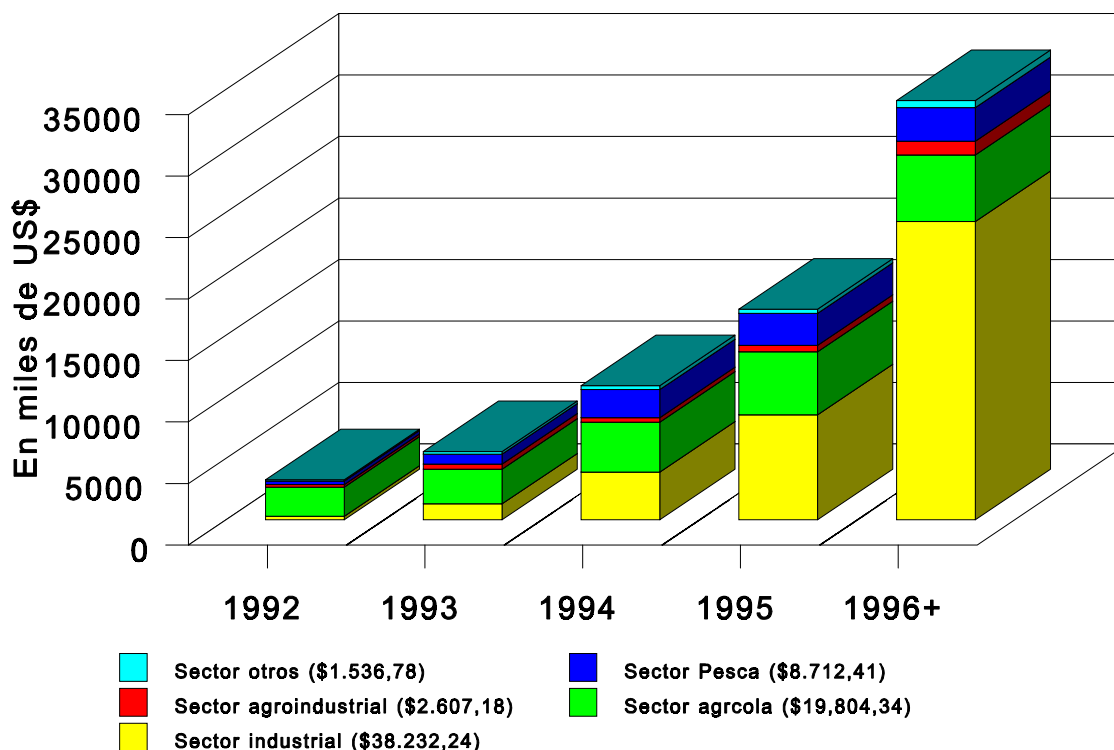
Esta tabla es importante por cuanto muestra cómo al inicio el sector agrícola no tradicional representaba un alto porcentaje de éste de CBT's otorgados, mientras que el sector industrial fue creciendo en importancia hasta que, en la actualidad, porcentualmente son el sector más importante.

Por otra parte, la siguiente figura muestra como desde su creación el sector industrial ha recibido por concepto de CBTs una suma de más de US\$38 millones y el sector agrícola no tradicional una suma de más de US\$19 millones. Si se considera el agregado total de todos los CBT's otorgados estos suman la cifra de \$70,88 millones. Nótese, asimismo, como los CBT's para el sector agrícola se han mantenido creciendo levemente pero con un volumen anual más o menos constante en el transcurso de los años (US\$2 381 540 en 1992, US\$2 827 140 en 1993, US\$4 049 030 en 1994, US\$5 136 510 en 1995 y US\$5 410 120 en 1996),

mientras que los CBT's al sector industrial han crecido en forma que podríamos llamar exponencial (de US\$282 780 en 1992 a US\$3 877 350 en 1994, a US\$24 254 280 en 1996). Comparando las anteriores cifras con el total exportado por Nicaragua en 1996 (US\$670,5 millones), puede observarse que los CBT's otorgados en ese año correspondieron aproximadamente a un 5% del monto total exportado (que incluye tanto productos no tradicionales como tradicionales).

### Valor de CBTs emitidos hasta el 31 de marzo de 1997

(Total acumulado de todos los años entre paréntesis)



Con respecto a las exoneraciones brindadas a las exportaciones tradicionales, pues en relación con su relación con la sostenibilidad, la exención de que goza la importación de insumos hace que el precio de los agroquímicos sea bajo y, por lo tanto, se está incentivando con ello implícitamente su uso y en forma que podría ser excesiva.

Los porcentajes de exoneración otorgados por la Comisión Nacional de Promoción de Exportaciones son diferentes, dependiendo del producto tradicional en cuestión, de acuerdo con la siguiente tabla.

Producto	Porcentaje de exoneración
Café	86
Carne bovina	86
Algodón	95
Oro y plata	97,5
Azúcar	40
Mariscos	95

Finalmente en cuanto a los incentivos que otorga el Decreto de Promoción de Exportaciones se debe tener presente que sus beneficios vencen al final de este año y, por ello, ha habido cierta discusión en torno a si se deberían extender esos incentivos y presentar un nuevo proyecto de ley. De acuerdo con la información obtenida, pese a la oposición de diversos sectores (incluido el Banco Central y el Fondo Monetario Internacional), el Gobierno nicaragüense actual ha tomado la decisión de continuar con este tipo de incentivos y, para ello, ya ha elaborado un proyecto de ley que sería presentado a la Asamblea Legislativa una vez aprobado el de Justicia Tributaria que luego nos referimos. Por otra parte, en general, se puede concluir que aspectos de sostenibilidad ambiental y económica no están considerados en el esquema actual de incentivos para la exportación nicaragüense.<sup>119</sup>

- d. El Proyecto de ley de Justicia Tributaria y Comercial<sup>120</sup> y los incentivos fiscales en la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales<sup>121</sup>

Para incrementar la recaudación de fondos para el gobierno central y hacer frente así al déficit fiscal interno y a la deuda externa, el recién instalado Gobierno del Presidente Alemán sometió a la Asamblea Legislativa Nicaragüense el llamado “Proyecto de Ley de Justicia Tributaria y Comercial”. Este proyecto de ley viene a modificar todo el panorama fiscal en Nicaragua, y a pesar de estar siendo tramitado en el Congreso de ese país con aparentes vicios procedimentales que rozan contra la constitucionalidad del mismo, es un hecho de que éste será ley pronto.

En relación con las disposiciones sobre el impuesto sobre la renta que afectan la sostenibilidad de las actividades gravadas, pues ellas no cambian en el proyecto de ley. No obstante lo anterior, es importante señalar que este proyecto de ley tiene consecuencias muy importantes sobre los incentivos fiscales ya existentes en la legislación nicaragüense relacionadas con el medio ambiente.

<sup>119</sup> Sobre los efectos (incluyendo los ambientales) de la promoción de la agricultura no tradicional se puede consultar: Tucker, Stuart. (1992). “Equity and the environment in the promotion of nontraditional agricultural exports”. En: *Poverty, Natural Resources and Public Policy in Central America*. US Third World Policy Perspectives. N.º 17. Sheldon Annis and Contributors. Overseas Development Council. 1992.

<sup>120</sup> Proyecto de Ley de Justicia Tributaria y Comercial. Gobierno de Nicaragua. Presidencia de la República. 11 de abril, 1997. Managua, Nicaragua.

<sup>121</sup> Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. *Op. Cit.*, p.x.

La sección VII de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales establece los incentivos para el cumplimiento de esta ley. Dentro de las más importantes, se encuentran la brindada por el artículo 41 que dice:

*“Artículo 41: A las personas naturales o jurídicas que se dediquen a actividades de investigación, fomento y conservación del ambiente, podrá deducirse como gasto en los impuestos sobre la Renta, los montos invertidos para tal fin, previa certificación del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales en consulta con el Ministerio de Finanzas.”*

Otros artículos importantes son los artículos 42 y 45, que indican:

*“Artículo 42: Se exonera del pago de Impuesto sobre Bienes Inmuebles, a aquellas propiedades destinadas a Programas de Reforestación, Conservación de Suelos y Conservación de Biodiversidad.”*

El Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales reglamentará y dará certificación a los beneficiarios correspondientes.”<sup>122</sup>

*“Artículo 45: Se exonerará de impuestos de importación a los equipos y maquinarias conceptualizados como tecnología limpia en su uso, previa certificación del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales en consulta con el Ministerio de Finanzas.”*

Si bien hay existen disposiciones referentes a incentivos se consideran las anteriores como las más importantes. Nótese que éstas son muy progresivas, especialmente si se comparan con las disposiciones en otros países centroamericanos que como en el caso de Costa Rica no llegan a ese nivel de otorgamiento de beneficios fiscales con propósitos de sostenibilidad.

No obstante lo anterior, debe notarse también que para otorgar esos incentivos era necesario coordinar esfuerzos entre el Ministerio de Finanzas y el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA), además de la reglamentación respectiva. En este sentido, el reglamento a la ley fue publicado en La Gaceta en los meses finales del año anterior y en su artículo 38 se establecía lo correspondiente a los incentivos fiscales de la siguiente forma:

*“Artículo 38: Para efectos de los artículos 39 al 45, el Ministerio de Finanzas, en consulta con el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales y el Ministerio de Economía, elaborarán dentro del término de 6 meses a partir de la publicación de este reglamento una propuesta de Reglamento de Incentivos para la Promoción del Ambiente y Uso Sostenible de los Recursos Naturales, para su presentación al Poder Ejecutivo el cual una vez emitido formará parte de la Reglamentación de la Ley.”<sup>123</sup>*

Como se puede observar, el reglamento a la Ley evadió la responsabilidad de reglamentar, en forma inmediata, sobre los incentivos en la ley y delegó esa responsabilidad para una fecha posterior. Se debe tomar en cuenta de que en este momento se encontraban las elecciones presidenciales nicaragüenses en su recta final y que, aparentemente, no existió, por ello, el interés de entrar a analizar estos temas y definir el reglamento para los incentivos, tal vez con

<sup>122</sup> Es importante anotar aquí lo indicado por el Artículo 11 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles que dice: “Los Consejos Municipales podrán acordar exoneraciones con carácter general en el caso de actividades específicas legalmente ejercidas, que tengan como finalidad promover en sus respectivos Municipios el desarrollo ecológico, turístico, económico, educativo, de la salud, humanitario y las viviendas de interés social...”

<sup>123</sup> Reglamento de la Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Decreto N.º 9-96.

la idea de que este sería responsabilidad del gobierno entrante. Pues de acuerdo con lo anterior, el reglamento indicado no fue emitido por el Gobierno de doña Violeta de Chamorro. Con el nuevo gobierno, principalmente por iniciativa del MARENA, se convocaron reuniones con el Ministerio de Finanzas y con el Ministerio de Economía para definir el reglamento, en parte por el interés de algunas empresas que se acercaron al MARENA a solicitar los incentivos indicados en la ley. No obstante lo anterior, el desinterés del Ministerio de Finanzas ha sido patente y su ausencia reiterada a dichas convocatorias lo demuestra. Se debe tener presente que el esfuerzo actual del Ministerio de Finanzas, es aumentar la recaudación fiscal, mientras que el otorgamiento de exoneraciones fiscales (en este caso por motivos de protección ambiental) aparentemente no rima con ese fin.

Con base en lo anterior, si bien la legislación nicaragüense establece incentivos fiscales muy de avanzada y que, evidentemente, promoverían la sostenibilidad de las actividades productivas, la falta de interés del mismo gobierno por reglamentar el procedimiento para recibir esos incentivos ha hecho que éstos no existen en la realidad. No solo lo anterior es grave, sino que el nuevo “Proyecto de Ley de Justicia Tributaria y Comercial” del que se trató brevemente antes, indica en su artículo 34 lo siguiente:

“Artículo 34: Deróganse las disposiciones legales siguientes:

*13) Los artículos 39, 41, 42, 43, 44 y 45 de la Ley N.º 217, del 2 de mayo, 1996, Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales;...”*

Con base en lo anterior, se podía concluir que dichos incentivos fiscales aparentemente tendrían su muerte jurídica aún antes de ver la luz. En las semanas durante las cuales se estaba redactando el presente, aún se estaba dando la discusión en la Asamblea Legislativa de Nicaragua sobre el proyecto de ley indicado y de acuerdo con ello, los sandinistas aparentemente estaban tratando de que no se derogaran los incentivos de la Ley General del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales.<sup>124</sup> De acuerdo con lo anterior, la Ley de Justicia Tributaria y Comercial fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 15 de mayo del presente año y, actualmente, se encuentra en manos del Poder Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación en La Gaceta.

El Capítulo XVIII que trata las derogaciones en su artículo 33, quedó de la siguiente manera:

“Además de las derogaciones tácitas contempladas en el artículo 31, deróganse las disposiciones legales siguientes:

*14) El artículo 45 de la Ley N.º 217, del 2 de mayo, 1996, Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.”*

---

<sup>124</sup> Diario La Prensa. “Listo dictamen de Ley de Justicia Tributaria”, 10 de mayo, 1997, pp. 1A y 3A.

Si se observa el texto de ese artículo 45, se verá que las exoneraciones para la importación de tecnologías limpias no serán parte del futuro legal nicaragüense y, por lo tanto, los otros incentivos establecidos en la Ley General del Ambiente se mantienen vigentes y ahora habrá que esperar para ver si el esperado reglamento que les regulará será, finalmente, emitido por el MARENA, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Finanzas.

#### 3.4.2.5 *Incentivos a la actividad turística*

Al igual que con otras actividades económicas en Nicaragua se han dado incentivos a la actividad turística sin consideración a los impactos ambientales del otorgamiento de esos incentivos. De acuerdo con lo anterior, se dio el decreto que otorga incentivos a la construcción de hoteles, centros de diversión y centros hospitalarios.<sup>125</sup>

Este decreto recientemente fue objeto de disputa y negociación en la Asamblea Legislativa, ya que la derogación de éste formaba parte del paquete que venía a derogar la Ley de Justicia Tributaria y Comercial de la que se ha tratado anteriormente. Con respecto a ello, inclusive, se indicó que representantes del sector turístico accedieron a la derogatoria del decreto indicado con el entendido de que sería introducida en la Asamblea Legislativa un nuevo proyecto de ley que vendría a dar un paquete de incentivos a la actividad turística nicaragüense distinto al existente. No obstante lo anterior, la Ley de Justicia Tributaria y Comercial aprobada el pasado 15 de mayo vino a indicar en su artículo 33:

“Además de las derogaciones tácitas contempladas en el artículo 31, deróganse las disposiciones legales siguientes:

15) El decreto legislativo N.º 520, del 5 de agosto, 1960 y sus reformas, sobre inversiones hoteleras, Centro de diversión y hospitales, solo en lo que se refiere en inversiones hospitalarias.”

Con lo anterior, se comprueba que los incentivos a la actividad turística se mantienen vigentes. Éstos incluyen lo que se indica a continuación.

Inicialmente, el decreto declara de interés nacional “...toda inversión de capital destinada a la construcción de hoteles o centros de diversión que fomenten el turismo, siempre que la inversión no sea inferior a C\$7 000 000 (aproximadamente, US\$761 000 al tipo de cambio vigente).” De acuerdo con lo anterior, lo que procede es presentar una descripción del proyecto de inversión ante el MEIC para su aprobación.<sup>126</sup>

Los beneficios que se pueden obtener son:

“Art. 4o:

- Exención de impuesto sobre el capital y sobre la renta, por el término de diez años, a partir del día en que le MEIC... declare que el centro respectivo ha entrado en operación. Asimismo, gozará de exención del impuesto directo sobre el capital durante el término comprendido entre la ejecución de los trabajos y la fecha en que el centro empieza a operar.

<sup>125</sup> Decreto N.º 520, del 28 de julio, 1960.

<sup>126</sup> Se debe anotar que el mismo decreto establece que en casos excepcionales y en lugares de reconocido atractivo turístico, el MEIC, con opinión favorable del Ministerio de Hacienda y de la Junta Nacional de Turismo, podrá otorgar los privilegios de esta ley a inversiones que sean mayores a C\$1 000 000.

- Franquicia aduanera y consular para la importación de toda clase de materiales, equipo, enseres, mobiliario, maquinarias y demás artículos destinados exclusivamente a la construcción y montaje del centro y de sus anexos, así como para su adecuado funcionamiento.
- Exención de la obligación de hacer depósitos previos para sus importaciones y autorización para hacer uso de créditos extranjeros.”

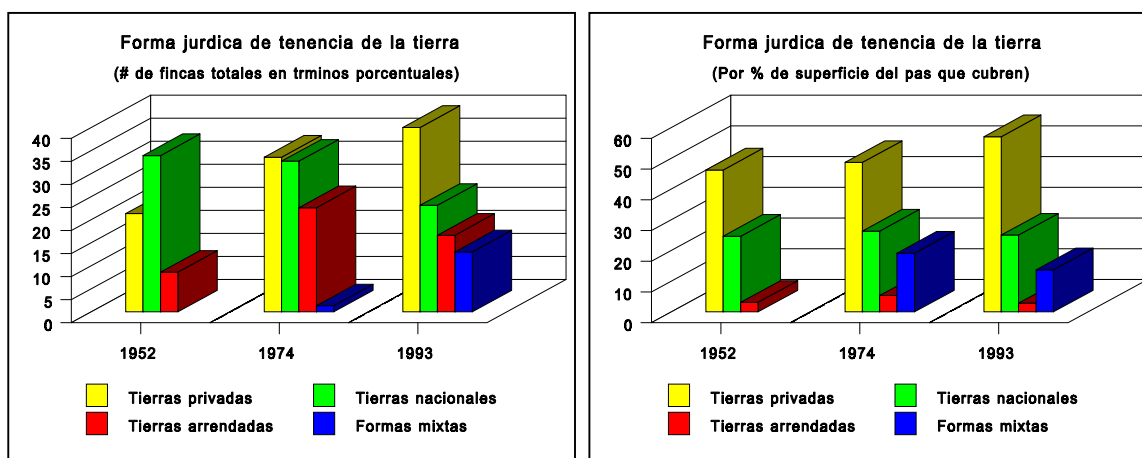
Como se puede observar, al igual que la legislación de otros países de la región, los incentivos otorgados a la actividad turística no van ligados con algún tipo de política en el campo del manejo sostenible de los recursos naturales que son, a la vez, la base de su actividad.



## 4. HONDURAS

### 4.1 Introducción

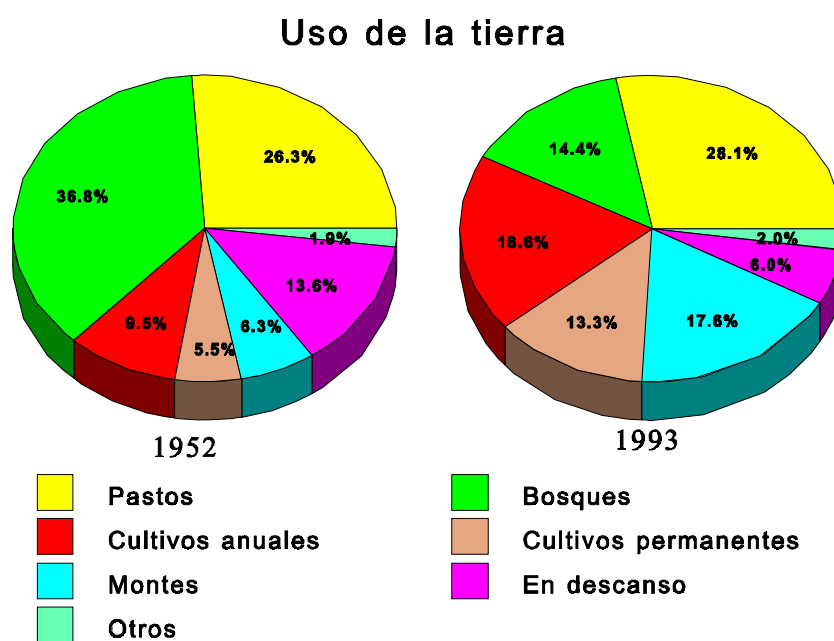
El caso de Honduras es parecido al de países como Nicaragua y Guatemala en relación con el sector agrícola, que es el principal punto de análisis del presente documento. En este sentido, más de la mitad de la población económicamente activa de este país trabaja en la agricultura, y el 70% de sus exportaciones dependen de ésta. Además, esta actividad productiva sigue teniendo un carácter agroexportador, lo cual es interesante, pues es precisamente la población más pobre quien habita en forma mayoritaria las zonas rurales.



Es interesante dar una reseña sobre las formas de tenencia de la tierra en Honduras, porque al contrario de países como Costa Rica, en este país, aún existen muchas tierras que no están declaradas como propiedad privada. De acuerdo con lo anterior, al observar datos de los censos de 1952, 1974 y 1993 se observa el aumento en el número de fincas privadas, lo cual obedece tanto a la extensión de la frontera agrícola como a la privatización de tierras nacionales por programas de titulación.

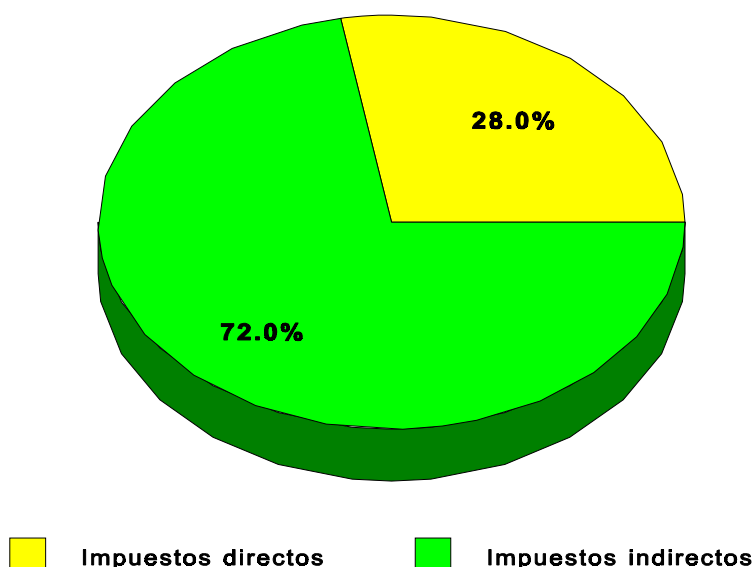
Otra información valiosa para ser considerada es el uso de las tierras en Honduras y el cambio de la cobertura boscosa del país. Al respecto, debe notarse la disminución de las tierras forestales y en descanso, tal y como se muestra a continuación.

Desde el punto de vista legal, algunas leyes, como la Ley de Reforma Agraria de 1962, el Decreto Ley N.º 8, de 1972, la Ley de Reforma Agraria de 1975 y la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola de 1992, han sido claves en la titulación de tierras en este país y en el uso de las tierras, por cuanto para titular las tierras se debe demostrar la posesión de éstas y tanto judicial como administrativamente, dicha posesión se ha demostrado con la corta del bosque. No obstante lo anterior, algunos beneficios esperados de esa titulación de tierras, como un mayor acceso al crédito por parte de los campesinos, no se ha hecho realidad en virtud de que la mayoría de los terrenos titulados corresponden a minifundios (menores a cinco hectáreas), a los que no se da suficiente apoyo en el momento de buscar un crédito bancario. Además, este tipo de explotaciones pequeñas no son suficientemente productivas, por lo que el propietario tiende a vender su tierra a otro con más poder económico y, entonces, la creación de latifundios y concentración de tierras en manos de unos pocos se sigue dando en el país.



Con respecto a las políticas fiscales y al papel de los incentivos tributarios, se debe tener presente que al igual que en los otros países de la región, en Honduras los impuestos son definidos solamente por el Congreso de la República.<sup>127</sup> Asimismo, existe una estructura tributaria en la cual la mayoría de los impuestos son indirectos, que afectan la producción, el consumo y las ventas, en lugar de impuestos directos, tales como el de la renta, territorial o sobre el capital y ello se confirma al verificar los ingresos tributarios en este país.

<sup>127</sup> Principio de reserva de ley del artículo 109, párrafo segundo y 205, inc. 35, de la Constitución Política.



Los problemas de recaudación comunes en la región son igualmente sentidos en Honduras, así como la forma en que se gravan las actividades productivas y las deducciones de ley que aplican en el momento de hacer su cálculo.

## 4.2 Marco legal general relacionado con el medio ambiente

Al igual que en los demás países de Centroamérica, Honduras ha promulgado variada legislación que de forma directa o indirecta se relaciona con el manejo, uso y conservación del ambiente. Asimismo, existen diversas instituciones públicas que, en uno u otro momento, han tenido competencia en este campo y, más recientemente, el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) ha sido más activo e importante en esta área.

Actualmente, el Gobierno de Honduras, con financiamiento del Banco Mundial, se encuentra desarrollando el "Proyecto Desarrollo Ambiental de Honduras". Este proyecto tiene como primer objetivo "...fortalecer la capacidad de las instituciones con responsabilidades ambientales en los procesos de planificación; formulación de políticas; coordinación, regulación, seguimiento, control y evaluación de la gestión ambiental". Por lo anterior, este proyecto se constituye en el principal generador actual de recursos, estudios y cambios en el marco legal e institucional ambiental hondureño. Asimismo, como parte de esta iniciativa, se está elaborando el **Perfil Ambiental de Honduras**, que se espera esté listo al final de este año.

Desde el punto de vista de la realidad de este país, los problemas indicados para los otros países de Centroamérica, se aplican a Honduras. Problemas tales como los descritos en las secciones denominadas "Ordenar y controlar", "No participación de interesados-afectados", "Falta de recursos humanos y materiales", "Confusión y dispersión", "Inexistencia de parámetros para verificar el cumplimiento o establecimiento de parámetros que no pueden ser verificados" y la "Inexistencia o insuficiencia de sanciones" son todos comunes a la realidad hondureña y, por lo tanto, su explicación no será repetida en este momento, pero se deben tener muy presentes.

Independientemente de la actividad económica que se esté analizando, existe un marco legal general en Honduras de protección ambiental, cuya aplicación debe ser respetada. Nos referimos, en este caso, principalmente a la Constitución Política, a la Ley General del Ambiente, al Código Penal y al Código de Salud.

#### **4.2.1 La Constitución Política**

A pesar de que la Constitución de la República de Honduras, Decreto N.º 131, del 11 de enero, 1982, es bastante reciente, encontramos pocos artículos referidos a la materia ambiental. Contrario a otros países de la región, no existe aún en Honduras un artículo que en forma amplia y expresa venga a tratar el tema del medio ambiente.

No obstante lo anterior, su artículo 145 reconoce el derecho a la protección de la salud. En virtud de ello, dice que "...el Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas", la cual se constituye en la regulación ambiental más importante a este nivel legal.

Por otro lado, la Constitución establece el recurso de Amparo y la acción de inconstitucionalidad como herramientas para todo individuo que se sienta agraviado. El amparo se interpone para mantener o restituir a la persona en el goce o disfrute de los derechos o garantías que la Constitución establece, o para que en el caso concreto se declare que una ley o resolución no obliga al recurrente, por contravenir o tergiversar cualquiera de los derechos reconocidos por la Constitución. A estos efectos, la Ley de Amparo del 15 de abril, 1936, establece los procedimientos por seguir. La acción de inconstitucionalidad podrá interponerse para lograr la declaratoria de inconstitucionalidad e inaplicabilidad de una ley, por quien se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo.

No se conoce de alguna resolución hondureña en la cual se haya dado una interpretación que haya venido a definir los límites y alcances de la protección al medio ambiente brindada en la Constitución Política, a pesar de que por medio del amparo se podría plantear algún reclamo para hacer valer ese derecho. Nótese, especialmente, la antigüedad de la Ley de Amparo, lo cual influye obviamente en el trámite y resolución de los asuntos que son sometidos a la Corte.

#### **4.2.2 La Ley General del Ambiente<sup>128</sup>**

Esta es la ley más importante en cuanto a la protección del medio en Honduras, ya que si bien existen otras leyes que se relacionan o que hacen mención a controles ambientales, es aquí en donde éstos están específicamente definidos. Por ejemplo, la Ley de Inversiones de Honduras,<sup>129</sup> que, en términos generales, lo que hace es dar garantías al empresario de la seguridad de su inversión, establece en su artículo 9 que "...toda actividad que pueda ser considerada de alto riesgo para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, será supervisada por el Estado, pudiendo establecer prohibiciones de operación temporales o permanentes". Por ello, por ejemplo, esta supervisión de la que habla dicho artículo se debe considerar en relación con lo que dice la Ley General del Ambiente.

La filosofía general de esta ley está contenida en su artículo primero, que dice así:

---

<sup>128</sup> Decreto N.º 104-93, del 27 de mayo, 1993 vigente a partir del 20 de julio del mismo año, Capítulo I, Título II.

<sup>129</sup> Decreto N.º 80-92.

*“La protección, conservación, restauración y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales son de utilidad pública y de interés social.*

*El Gobierno Central y las municipalidades propiciarán la utilización racional y el manejo sostenible de esos recursos, para permitir su preservación y aprovechamiento económico.*

*El interés público y el bien común constituyen los fundamentos de toda acción en defensa del ambiente; por tanto, es deber del Estado a través de sus instancias técnico-administrativas y judiciales, cumplir y hacer cumplir las normas jurídicas relativas al ambiente.”*

Posteriormente, la ley indica varios principios por tomar en cuenta, especialmente en lo relativo al impacto ambiental. Hace una separación entre los recursos naturales renovables y los no renovables, estatuyendo para los primeros el aprovechamiento sostenible y para los segundos, la prevención de su agotamiento y de efectos ambientales negativos en el entorno. Asimismo, los proyectos públicos y privados que influyan por el ambiente (natural y urbano), deben tomar en cuenta la interrelación de los recursos naturales y la interdependencia del hombre con su entorno. Por esta razón, “...los proyectos, instalaciones industriales o cualquier otra actividad pública o privada, susceptible de contaminar o degradar el ambiente, los recursos naturales o el patrimonio histórico cultural de la nación, serán precedidos obligatoriamente de una evaluación de impacto ambiental (EIA) que permita prevenir los posibles efectos negativos (...) A tal efecto, la Secretaría de Estado en el Despacho del Ambiente (ahora Subsecretaría del Ambiente) creó el sistema nacional de evaluación de impacto ambiental. Se indica que las medidas de protección del ambiente que señalen las EIAs serán de obligatorio acatamiento y que las obras o proyectos no pueden iniciar hasta tanto no se haya aprobado el EIA y se haya otorgado la autorización correspondiente.

Las actividades que requieren un EIA son: industria química, petroquímica, siderúrgica, petrolera, curtiembre, papelera, azucarera, cementera, cervecera, **camaronera**, licorera, cafetalera y la **agroindustria** en general; generación y transmisión de electricidad; minería; oleoductos y gasoductos; transporte; disposición final, tratamiento o eliminación de desechos y sustancias tóxicas y peligrosas; **proyectos de turismo**, recreación, urbanización, **forestal**, asentamientos humanos, y cualquier otra actividad capaz de causar daños severos al equilibrio ecológico.

La ley establece la obligación para el Estado de adoptar todas las medidas necesarias para prevenir o corregir la contaminación ambiental, y regular la emisión y descarga de contaminantes, lo cual se ejecuta en Honduras por medio de la emisión de normas, un aspecto que no se ha hecho en la mayoría de los casos. Por otra parte, se prohíbe la introducción al país de desechos tóxicos radiactivos, basuras domiciliarias, cienos o lodos cloacales y otros perjudiciales o contaminantes. Además, ni el territorio ni las aguas nacionales hondureñas pueden utilizarse como depósito de tales materiales. También la ley declara de interés público toda actividad tendente a evitar la contaminación del aire por sustancias perjudiciales a la salud humana, a los bienes públicos o privados, a la flora y fauna y a los ecosistemas en general.

La Secretaría de Salud Pública y la de Ambiente son las encargadas de vigilar el cumplimiento de leyes generales y especiales atinentes al saneamiento básico y contaminación del aire, agua y suelos, para garantizar un ambiente apropiado de vida para la

población. Asimismo, se indica la obligación del Poder Ejecutivo de establecer los niveles permisibles de contaminación, un aspecto que no se ha hecho en general. Finalmente, la ley recoge el principio de que quien contamine el ambiente, debe asumir los costos de su recuperación.

Al Estado y a las municipalidades les corresponde velar por el manejo, protección y conservación de las **cuencas y depósitos naturales de agua**, incluyendo los elementos naturales que intervienen en el proceso hidrológico. Por lo tanto, es prohibido verter en las aguas continentales o marítimas todo tipo de desechos contaminantes susceptibles de afectar la salud de las personas, la vida acuática o la calidad del agua. La labor de control es responsabilidad de las Secretarías de Salud Pública, Recursos Naturales y Defensa Nacional y Seguridad Pública. Por último, todo proyecto de utilización de las aguas a gran escala debe ser precedido de un plan de ordenamiento hidrológico y de una evaluación de impacto ambiental.

En relación con la protección ambiental, "...se declara de interés público la protección de la naturaleza, incluyendo la preservación de las bellezas escénicas y la conservación y manejo de la flora y fauna silvestre. En consecuencia, el Poder ejecutivo dictará las medidas necesarias para evitar las causas que amenacen su degradación o la extinción de las especies."

La Ley crea el Sistema de Areas Protegidas, formado por reservas de la biósfera, parques nacionales, refugios de vida silvestre, monumentos naturales, reservas biológicas, reservas antropológicas, áreas insulares y otras categorías de manejo que en el futuro el Estado establezca. Estas áreas están sujetas a los planes de manejo u ordenamiento que se dicten. Alrededor de estas áreas pueden establecerse zonas de amortiguamiento. El procedimiento para declarar un área consiste en un acuerdo de la Secretaría de Recursos Naturales aprobado por el Congreso Nacional, a propuesta de la Secretaría de Ambiente en consulta con las municipalidades, previa información pública.

En Honduras, esta ley prohíbe la caza, captura, comercialización, explotación y destrucción de especies de flora y fauna protegidas (por su rareza, condición en el ecosistema o por estar en peligro de extinción). El recurso forestal, por su parte, debe ser manejado según el principio de protección de la biodiversidad, rendimiento sostenible y uso múltiple del recurso, atendiendo a sus funciones económicas, ecológicas y sociales.

Los suelos deberán utilizarse, según su vocación natural, manteniendo su capacidad productiva, aumentando su fertilidad, sin alterar los ecosistemas. El suelo urbano debe ser en teoría objeto de planificación y como parte de ello las industrias susceptibles de contaminar el ambiente deben ser ubicadas en zonas que no dañen al ecosistema y a la salud de las personas, previa aprobación de un EIA.

#### 4.2.2.1 Incentivos

Para prevenir la contaminación, el artículo 81 de la ley establece un incentivo muy importante:

*"Las inversiones en filtros u otros equipos técnicos de prevención o depuración de contaminantes que realicen las empresas industriales, agropecuarias, forestales u otras que desarrollen actividades potencialmente contaminantes o degradantes, serán deducidas de la renta bruta para efectos del pago del impuesto sobre la renta. La adquisición de dichos equipos estará exenta de impuestos de importación, tasas, sobretasas e impuesto sobre ventas."*

Este artículo se ve completado por lo establecido en el numeral 108:

*“A las instalaciones industriales o cualquier otra actividad ya establecida, que en alguna forma se considere que contamine el ambiente, se les concederá un plazo para corregir su situación o para trasladarse a otra zona.*

*En ambos casos, el equipo y maquinaria estará exento del pago del impuesto de importación, incluyendo tasas, sobretasas e impuesto sobre ventas y el monto de la inversión será deducible de la renta a cinco años plazo.”*

De acuerdo con la información recopilada, los inversionistas y empresarios hondureños no están haciendo uso de los beneficios de los incentivos antes indicados, en virtud de que las altas tasas de interés vigentes en el país (aproximadamente 40%) les impiden invertir en la adquisición de nuevo equipo. Por ello, se mantienen con equipo ya obsoleto y cuya vida útil, en muchos casos, ha sido sobrepasada.

#### 4.2.2.2 La Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente

Este órgano fue creado mediante la misma Ley General del Ambiente. Recientemente, hubo una reorganización en Honduras y, por ello, los asuntos ambientales propiamente dichos son vistos ahora por la Subsecretaría del Ambiente.

La Subsecretaría de Estado en el Despacho del Ambiente es responsable de “...hacer cumplir la legislación ambiental de Honduras; de la formulación y coordinación global de las políticas nacionales sobre el ambiente; velar porque se cumplan esas políticas; y, de la coordinación institucional pública y privada en materia ambiental.” (Artículo 10).

Está a cargo de un Subsecretario de Estado, asistido por las dependencias técnicas pertinentes, un Consejo Consultivo Nacional de Ambiente, un Comité Técnico Asesor y una Procuraduría del Ambiente.

⇒ Entre otras, las funciones de esta Secretaría son:

- Definir objetivos, formular políticas y establecer prioridades en materia de ambiente;
- Coordinar las actividades de los distintos organismos públicos centralizados o descentralizados, con competencias en materia ambiental, y propiciar la participación de la población en general en esas actividades;
- Vigilar el estricto cumplimiento de la legislación nacional sobre ambiente y de los tratados y convenios internacionales suscritos por Honduras relativos a los recursos naturales y al ambiente;
- Desarrollar en coordinación con las instituciones pertinentes, el Plan de Ordenamiento Territorial;
- Crear y manejar el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental;
- Preparar y proponer al Poder Ejecutivo un programa de créditos e incentivos en materia ambiental, así como los requerimientos económicos necesarios para una eficiente gestión ambiental, especialmente los referidos a evaluaciones de impacto

ambiental (EIA), permisos o licencias y al control de las actividades de los sectores públicos y privados potencialmente contaminantes o degradantes;

- Promover las acciones administrativas y judiciales procedentes que se originen por las faltas o delitos cometidos en contra de los recursos naturales y del ambiente o por incumplimiento de obligaciones a favor del Estado relativos a esta materia;
- Emitir dictámenes en materia ambiental, previos a la autorización, concesión y emisión de permisos de operación de empresas productivas o comerciales y para la ejecución de proyectos públicos o privados;
- Las demás que establezca el Reglamento.”

⇒ Esta Subsecretaría se encuentra dividida en tres direcciones, las cuales son:

- **Dirección de biodiversidad:** le corresponde velar por los asuntos de control y acceso a la biodiversidad del país.
- **Dirección de Gestión Ambiental:** Se encuentra dividida, a su vez, en el Departamento de Asistencia Técnica y el Departamento de Estudios y Normas Ambientales.

Esta Dirección está a cargo de la definición de las políticas ambientales, dar seguimiento a la implementación de convenios internacionales y, especialmente, a la normativización de las leyes hondureñas, lo cual, en gran medida, corresponde con la definición de parámetros y límites de contaminación. Por ejemplo, en este momento, se está concluyendo la redacción de las normas que vendrán a regular las emisiones de vehículos automotores, que causan graves problemas de contaminación en Tegucigalpa.<sup>130</sup> Asimismo, se tiene programada la determinación de normas ambientales que deberá cumplir la industria del **camarón** y, también, se está trabajando en normas para efluentes, y así controlar la grave contaminación del agua, las cuales se espera que estén listas para el próximo año.

Como parte de sus funciones de asistencia técnica, se está trabajando en un programa piloto con ciertas municipalidades del país. Es importante señalar aquí que, aunque en el ejercicio de sus competencias, las municipalidades son independientes de cualquier otro órgano, deben sujetarse y sus programas y reglamentos enmarcarse, dentro de las políticas, objetivos, metas, estrategias y prioridades que a nivel nacional y en materia ambiental fije la Subsecretaría del Ambiente. Ello se encuentra regulado en el Reglamento General de la Ley del Ambiente, Acuerdo N.º 109-93, publicado el 5 de febrero, 1994, artículos 56 a 62. De la misma manera, las municipalidades pueden adoptar las medidas específicas de conservación y control de la contaminación ambiental, según las condiciones económicas, naturales y sociales imperantes, pero deben ajustarse a las políticas que, en esta materia, formule la Secretaría de Salud Pública.

#### a. Dirección de Evaluación y Control Ambiental (DECA)

Esta dirección cuenta con tres departamentos. El Departamento de Licenciamiento es al que le corresponde principalmente todo lo relacionado con la revisión de las Evaluaciones de Impacto Ambiental y el correspondiente otorgamiento de la licencia ambiental en el caso que proceda. Luego, está el Departamento de Control y Seguimiento, que es al que le

---

<sup>130</sup> Reglamento para el control de emisión de gases tóxicos, humos y partículas de los vehículos automotores.



corresponde vigilar el cumplimiento de las condiciones con las que se aprobó la EIA. Finalmente, existe un Departamento de Auditoría Ambiental, cuyo papel está más relacionado con el control ambiental de aquellas industrias ya existentes en el país antes de la promulgación de la ley, para cuya instalación por ser anterior no se les había exigido una EIA y que por la no retroactividad de la ley, ya no se les podría exigir.

Actualmente, con el apoyo del Proyecto de Desarrollo Ambiental de Honduras, al cual nos referimos anteriormente, se están llevando a cabo una serie de preauditorías ambientales a partir de las cuales se espera obtener información valiosa para dar un mejor seguimiento y control ambiental a ciertas industrias. Inicialmente, están trabajando con la zona sur del país, dentro de lo cual se incluye el Golfo de Fonseca y, por ello, la industria **camaronera**. Esperan concluir con esta pre-auditoría para diciembre y con base en ella, se estarían emitiendo regulaciones para esa zona e industria en coordinación con las otras dependencias de esta Subsecretaría. A continuación seguirían con este trabajo en la zona norte del país (próximo año).

Hoy en día, la DECA procesa unas 50 solicitudes de licencia ambiental de las cuales aproximadamente el 15% requieren presentar una EIA completa. Asimismo, reciben un promedio de 12 denuncias por mes por problemas ambientales.

Los mayores problemas que enfrenta esta Dirección son la falta de personal capacitado en la revisión de EIAs y los bajos salarios de su personal, que provoca que algunos de ellos prefieran trabajar con el sector privado después de haberse capacitado durante su trabajo con la Dirección. Como parte del Proyecto de Desarrollo Ambiental de Honduras están recibiendo cierto equipo (cómputo) que facilita sus funciones, sin embargo otro equipo muy necesario como vehículos aún no les ha sido brindado y, por ello, sus inspecciones se dificultan.

#### b. La Procuraduría del Ambiente

Este órgano fue creado mediante la Ley General del Ambiente, Decreto N.º 104-93, del 27 de mayo, 1993, vigente a partir del 20 de julio del mismo año, Capítulo II, Título II.

La Procuraduría del Ambiente depende administrativamente de la Procuraduría General de la República, aunque goza de plena autonomía, y representa administrativa y judicialmente los intereses del Estado en materia ambiental.

“La Procuraduría del Ambiente para el cumplimiento de su función, contará a nivel nacional con la asistencia obligatoria de los fiscales, de los juzgados y tribunales, asesores legales y abogados consultores de las Secretarías de Estado y demás dependencias del Poder Ejecutivo y los representantes de las Corporaciones Municipales.” Igualmente, “...todas las dependencias del Estado y particulares están obligados a cumplir los requerimientos que para el cumplimiento de sus funciones reciba de la Procuraduría del Ambiente, tales como inspecciones, informes, certificaciones y otros que se consideren procedentes.”

Entre las funciones de la Procuraduría del Ambiente encontramos las siguientes:

- Conocer de las investigaciones que realice la Secretaría del Ambiente sobre el comportamiento de las personas naturales y jurídicas que afecten el ambiente o los recursos naturales.

- Investigar por medio de la Secretaría del Ambiente y demás dependencias del Sector Público las denuncias que los particulares presenten sobre presuntas violaciones a las leyes ambientales, disposiciones o resoluciones administrativas.
- Asesorar a los órganos del Estado en materia de derecho ambiental.
- Citar a las personas que corresponda para que informen sobre incidentes de los hechos que se presumen alterar el ambiente.
- Promover cuando proceda las acciones administrativas civiles y judiciales que fueren pertinentes e instarlas hasta su resolución final.
- Interponer las acciones judiciales procedentes para que se condene a la reparación de daños y perjuicios a las personas físicas y jurídicas que hubieren tenido conductas que provoquen daños al ambiente o a los recursos naturales.

Esta Procuraduría cuenta con muy pocos recursos para llevar a cabo su trabajo, muestra de ello es que ni siquiera cuentan con un vehículo para cumplir con sus funciones. Como parte de su personal, cuenta con un Procurador y un Subprocurador, además de ocho investigadores que les asisten en sus funciones. Contrario al caso de la Fiscalía de lo Ecológico y de la Contraloría Ambiental, que están siendo apoyados por programas de cooperación internacional, esta Procuraduría no recibe ningún tipo de apoyo externo.

#### c. Auditoría Ambiental

Conocida como Contraloría Ambiental funciona dentro de la estructura de la Contraloría General de la República. Sus funciones están reguladas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Decreto N.º 224-93, publicado en La Gaceta Oficial N.º 27 235, del 29 de diciembre, 1994. Encuentra su fundamento en los artículos 222 y siguientes de la Constitución de la República y en el artículo 109 de la Ley General del Ambiente.

Es un órgano auxiliar del Poder Legislativo, cuya función principal es controlar y fiscalizar “a posteriori” los recursos naturales del Estado. Esta función se extiende a los bienes y cuentas y a la gestión administrativa, económica y financiera del sector público.

En 1993 se creó como el Departamento de Auditoría Ambiental. Su objetivo es el de vigilar en nombre de la Contraloría General, la gestión ambiental de los entes que administran o utilizan recursos naturales y patrimonio cultural, y que están sujetos a su jurisdicción y evaluación de los resultados. Al principio, sus labores se centraron casi exclusivamente en la atención de denuncias, pero luego comenzó con la realización de auditorías ambientales, de la gestión ambiental y operativas. Las auditorías ambientales buscan determinar los impactos ambientales que puedan ocasionar los entes y personas públicas, evaluándolos para apreciar su efectividad y solucionar sus deficiencias; ello incluye el examen de objetivos, planes, políticas, estrategias, controles y asignación de recursos de éstos. Las auditorías de la gestión ambiental evalúan la eficiencia y eficacia de las entidades en la administración de los recursos naturales y el medio ambiente, lo que incluye el control y vigilancia, el manejo de los recursos naturales, conservación, protección, uso y explotación.

Los objetivos que persigue el Departamento por medio de estas auditorías son: verificar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las instituciones auditadas; controlar las actividades del sector público potencialmente contaminantes o degradantes del medio ambiente; controlar el cumplimiento de obligaciones en materia ambiental por parte de las instituciones; verificar que las concesiones, autorizaciones y permisos de empresas

comerciales o industriales se otorguen de acuerdo con las leyes ambientales vigentes; mejorar la gestión ambiental de los entes auditados por medio del seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas y evaluar los impactos ambientales.

En la realidad, sus funciones van dirigidas a fiscalizar el correcto uso de los recursos por ser destinados a actividades relacionadas con el medio ambiente en Honduras. Si bien están recibiendo ciertos recursos como parte de un programa de cooperación internacional con el Fondo Canadiense para el Medio Ambiente, por medio de un canje de deuda por naturaleza, sus recursos son insuficientes, especialmente en cuanto a transporte, lo cual les limita, en gran medida, la movilidad necesaria para poder realizar inspecciones de campo. Recientemente, hubo un cambio de Contralor General de la República y, aparentemente, el cambio ha venido a fortalecer el trabajo de esta Contraloría, cuyos recursos previamente asignados por diversas fuentes externas eran de difícil acceso en el pasado. En Centroamérica no existe otro organismo de este tipo. Un problema muy importante es la falta de capacitación de su personal. Por ello, han suscrito un convenio de apoyo mutuo con la Contraloría de Colombia, lo cual está teniendo un buen resultado.

Su personal consta de 12 profesionales, que son técnicos en diversos campos como el forestal, agronomía, etc. Es una preocupación del personal de este ente, la competencia a nivel regional que se está dando, en donde se ve el tener bajos parámetros para el uso de ciertas tecnologías contaminantes, como una ventaja comparativa entre países. Por ello, se recomienda la adopción de parámetros regionales y no nacionales, que vengan a prohibir la utilización de ciertas tecnologías en la región. Asimismo, se resalta la falta de acceso al crédito en Honduras, por las altas tasas de interés, lo que impide la adquisición de equipo y tecnologías más limpias.

#### **4.2.3 Código de Salud<sup>131</sup>**

Este cuerpo normativo contiene diversas disposiciones de carácter ambiental, especialmente lo relativo a saneamiento ambiental, contaminación y sustancias peligrosas, que resulta conveniente citar en el presente estudio.

El Código parte, según el Artículo 9, de que "...toda persona tiene el derecho a vivir en un ambiente sano, en la forma como este Código y las demás normas de salud lo determinen, y el deber correlativo de proteger y mejorar el ambiente que lo rodea." Seguidamente, se describen las regulaciones sobre saneamiento ambiental, que conforman el Título I del Código, que es el más extenso (artículos 25 a 155), y que tocan diversos aspectos, tales como aguas, aire, residuos sólidos, edificaciones, y sustancias peligrosas.

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría de Estado en el Despacho de Salud Pública es la responsable de "...coordinar y vigilar el cumplimiento de las leyes generales y especiales atinentes al saneamiento básico y contaminación del aire, agua y suelos, con el objeto de garantizar un ambiente apropiado de vida para la población" en colaboración con la Secretaría del Ambiente.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Código de Salud de Honduras, Decreto N.º 65-91, promulgado el 11 de diciembre, 1991 y publicado en La Gaceta N.º 26 509, del 6 de agosto, 1991.

<sup>132</sup> Artículo 75 del Reglamento General de la Ley del Ambiente, Acuerdo N.º 109-93, publicado el 5 de febrero, 1994.

Esta entidad también regula y coordina con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, lo relativo a las condiciones ambientales en la actividad fabril, agroforestal e industrial, para asegurar la salud de las personas empleadas y de la población en general.

Para efectos de este documento es importante lo relativo al agua en el Código de Salud. En este sentido, se parte de una clasificación del agua según sus usos, que se establece de esta forma: para consumo humano, para uso doméstico, para la preservación de la flora y fauna, para uso agropecuario y para uso industrial. En este aspecto, la Secretaría de Salud Pública debe asumir diversas funciones: establecer normas para el diseño, construcción y operación de todo sistema de tratamiento de agua para consumo humano; vigilar el cumplimiento de las medidas higiénicas ordenadas para evitar la contaminación de las aguas subterráneas; controlar y vigilar el estado sanitario de las aguas y establecer las características deseables y admisibles que deben tener, funciones que en la práctica no cumple en forma apropiada.

Además, este Código prohíbe utilizar las **aguas** como sitio de disposición final de residuos sólidos, y el vertimiento de residuos líquidos debe ajustarse a los requisitos y condiciones que establezcan los reglamentos. Esto es especialmente cierto para el caso de los establecimientos industriales, que deberán contar con sistemas de tratamiento diseñados y contruidos de acuerdo con los reglamentos y autorizados por la autoridad competente, los que, en la realidad, lamentablemente no son comunes, en parte por la falta de emisión de reglamentos adecuados. Como se indicó, actualmente, se está trabajando en la definición de las normas de límites de efluentes líquidos.

En cuanto al aire, las funciones de la Secretaría de Salud Pública se centran en la definición de las condiciones sobre la calidad del aire vía reglamento; fijar límites y sistemas de tratamiento para las emisiones de contaminantes y olores, lo cual incluye las emisiones resultantes de los combustibles. Anteriormente, se indicó que en las próximas semanas la Subsecretaría del Ambiente emitirá el reglamento respectivo, apoyada por el trabajo regional de PROECO.

En el capítulo relativo a **residuos sólidos**, lo cual se relaciona con el presente estudio, la ley comete el error de ubicar todos los tipos de desechos y residuos bajo el nombre genérico de “basura”, incluyendo, por ejemplo, los desperdicios orgánicos que resultan del manejo, preparación y consumo de alimentos, los cadáveres de animales y los desechos no biodegradables. Sin embargo, lo importante es que todas las “basuras” deberán ser eliminadas sanitariamente. Son las municipalidades las encargadas de organizar, contratar y asumir los servicios de limpieza, recolección, tratamiento y disposición de éstas. La Secretaría, por su lado, es a la que le corresponde calificar los sitios para establecer la recolección, almacenamiento, clasificación, separación y disposición final de “basuras”. Con el fortalecimiento de las municipalidades, se espera mejorar, en este campo, en parte gracias a los ingresos por concepto del impuesto territorial.

Con respecto a **plaguicidas**, la Secretaría de Salud Pública en coordinación con las Secretarías de Recursos Naturales, Economía y Comercio, Trabajo y Previsión Social, Gobernación y Justicia, Defensa y Seguridad Pública, reglamentará la importación, fabricación, almacenamiento, transporte, manejo, comercio y disposición de las sustancias peligrosas como plaguicidas, insecticidas, rodenticidas, explosión, corrosivos, radioactivos, inflamables y otros, función que ha asumido en forma exclusiva la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Además, se considera que toda persona que realice actividades con estas sustancias será responsable por los daños que ellas causen. La Secretaría reglamentará, asimismo, las condiciones sanitarias a las cuales deben someterse los inmigrantes, animales y plantas de toda especie que puedan afectar la salud humana, y las prohibiciones o

limitaciones que recaigan sobre productos orgánicos o inorgánicos como desechos, residuos, sobrantes, sustancias químicas o contaminantes que puedan afectar el medio ambiente o la salud.

Para efectos del saneamiento en Honduras, las edificaciones se clasifican en: viviendas permanentes y transitorias, establecimientos educativos y cuartelarios, establecimientos de espectáculos públicos, establecimientos de diversión pública, industriales, comerciales, establecimientos de reclusión, readaptación y carcelarios, hospitalarios y similares, establecimientos de servicio.

*“Artículo 60: Las edificaciones se localizarán en lugares que presenten condiciones adecuadas del medio ambiente, y seguirán las normas sobre zonificación y ordenamiento previstas en los planes de desarrollo urbano vigente en cada demarcación municipal, de acuerdo con las regulaciones de este Código y sus reglamentos.”*

La Secretaría deberá emitir normas sobre las zonas industriales en los planes de ordenamiento urbano, así como clasificar y reglamentar lo relativo a las condiciones de salubridad, seguridad e higiene que deben cumplir las distintas categorías de edificaciones y ordenar las medidas pertinentes para cada caso concreto. Sin embargo, por la insuficiencia de recursos, estas funciones no son cumplidas satisfactoriamente.

Como conclusión, podemos afirmar que el cumplimiento de las disposiciones antes señaladas por parte de la Secretaría de Salud es limitado por la falta de recursos de dicho ente. La falta de equipo y personal para cumplir con las funciones señaladas es evidente. Algunas de dichas funciones, además son compartidas con otros entes públicos, lo que, en muchos casos, causa graves problemas por conflictos de competencias.

#### 4.2.4 Código Penal<sup>133</sup>

El Código Penal Hondureño sufrió reformas sustanciales mediante el Decreto N.º 191-96, del 27 de noviembre, 1996. Estas reformas incluyeron algunas disposiciones sobre delitos ambientales.

Con respecto a las conductas en contra del medio, se sanciona con reclusión de uno a tres años a quien represe, desvíe o detenga las **aguas** de un río, quebrada o arroyo, canal o fuente, o usurpe un derecho cualquiera relacionado con el curso de tales aguas, sin la debida autorización y en perjuicio de otro.

Además, se sanciona con reclusión de tres a seis años a quien destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier modo deteriore cosas muebles o inmuebles o animales de ajena pertenencia:

---

<sup>133</sup> Como aclaración preliminar diremos que este Código clasifica los delitos en dolosos (con intención) y en culposos (por negligencia, impericia o imprudencia). En ningún caso, la pena de un delito culposo puede ser mayor que la correspondiente al mismo delito cometido dolosamente; en este caso, se impondrá la pena del delito doloso rebajada en un sexto. Las penas, por su parte, se clasifican en principales (reclusión, prisión, multa, inhabilitación absoluta y especial) y en accesorias (interdicción civil, comiso y pago de costas). Y las penas de multa en el sistema hondureño sí son convertibles a prisión a razón de un día por cada lempira en las faltas o un día por cada dos lempiras en los delitos, sin exceder en ningún caso de cinco años. Son igualmente conmutables las penas de prisión a razón de un lempira por cada día, pero ello no aplica en caso de reincidencia. Por último, toda persona responsable penalmente de un delito o falta, lo es también civilmente.

- Para impedir el libre ejercicio de la autoridad o en venganza por sus determinaciones.
- Por cualquier medio que produzca contagio o infección en animales o plantas.
- Empleando sustancias venenosas, corrosivas, explosivas o inflamables.
- En cuadrilla o en despoblado.
- Sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural o artístico o en laboratorios, archivos, bibliotecas, museos, monumentos o sobre un bien de utilidad social.
- Sobre medios o vías de comunicación o de tránsito.
- Mediante la destrucción de bienes en perjuicio de un acreedor.
- **Destruyendo bosques** o grandes plantaciones.

En todos los demás casos, la pena será reclusión de tres a cinco años. (Artículos 254 y 255).

El Código también establece multas menores de cien a cuatrocientas lempiras, para quien infrinja los reglamentos u ordenanzas sobre quema de rastrojos, bienes o productos forestales o para quien infrinja las ordenanzas de caza y pesca.

Entre los artículos adicionados, el 181-A establece una sanción de reclusión de seis a doce años y multa de cien mil a quinientas mil lempiras, para quien contamine la totalidad o parte del territorio nacional con desechos, desperdicios, basuras o sustancias traídas del extranjero que produzcan o sean susceptibles de producir daños a la salud de las personas o al ecosistema. Lo mismo aplica para quien promueva o gestiones dentro del país o fuera de ella, la introducción al territorio nacional de desechos, desperdicios, basuras o sustancias que provoquen, o sean susceptibles de provocar contaminación al medio ambiente o daño a la salud de las personas.

La reforma también adicionó el Título V del Libro Segundo del Código, denominándolo **“Delitos contra el Medio Ambiente”**. Por su importancia se detallan a continuación los artículos de esta sección.

El artículo 191-A establece una pena de reclusión de tres a seis años y multa de mil a diez mil lempiras por cada hectárea incendiada, explotada, talada o destruida, a quien en perjuicio del ambiente y sin autorización, corte o destruya cinco o más árboles por hectárea de terreno o provoque un incendio en áreas forestales, plantaciones, repoblación forestal, cultivos o viveros públicos. La pena se agrava de cuatro a siete años y multa de cien mil a doscientas mil lempiras si el imputado es un comerciante. Las penas aumentan en un tercio si a consecuencia del delito se pierde la cobertura vegetal del suelo, se disminuyen o pierden las fuentes de agua existentes o se destruye o disminuye sensiblemente la vida silvestre.

El artículo 191-B, sin perjuicio de lo estipulado por la Ley General del Ambiente, establece los supuestos en los cuales se considera que se comete delito de contaminación ambiental, el cual se sanciona con reclusión de cinco a diez años y multa de cien mil a quinientas mil lempiras (la cual se fija tomando en cuenta la capacidad económica del reo y la magnitud del daño causado). Estos supuestos son:

- Vertir en los cursos de aguas superficiales o subterráneas, lagos, lagunas o mares, residuos que contengan elementos químicos, tales como arsénico, mercurio, azufre, carbonatos, sulfatos y análogos.
- Provocar o realizar, directa o indirectamente, emisiones, radiaciones, vertidos, vibraciones, inyecciones o depósitos de cualquier clase en la atmósfera o en el suelo que sean susceptibles de perjudicar gravemente la salud o las condiciones de vida de las personas o la vida silvestre, los espacios naturales o la cobertura vegetal.
- Utilizar explosivos u otras sustancias peligrosas para los animales que habitan en los cursos de agua o en los mares, lagunas y lagos.
- Introducir o propagar una enfermedad o plaga en animales o plantas que interesan a la conservación o desarrollo de la riqueza agrícola o pecuaria o al medio ambiente del país; o introduzca, comercialice o distribuya agroquímicos y productos veterinarios no registrados o sustancias peligrosas para la salud animal o el medio ambiente.
- Hacer movimientos de tierra, piedras, desperdicios u otras materias análogas que destruyan los cursos de agua o causen daños a los mares, lagos o lagunas, represas o similares.

El artículo 191-C sanciona a los funcionarios que otorguen permisos o autorizaciones para actividades no permitidas legalmente o que sean susceptibles de contaminar, degradar o destruir los recursos naturales y el medio ambiente, o que causen daños a las obras de infraestructura; y a los funcionarios que no velen por el debido cumplimiento de las normas de protección ambiental, con reclusión de tres a seis años más inhabilitación absoluta durante el tiempo que dure la reclusión.

Por último, el artículo 191-D sanciona con reclusión de tres a seis años, sin perjuicio de las sanciones administrativas establecidas en la Ley General del Ambiente, a quien aproveche los recursos naturales en épocas de veda, en peligro de extinción, en zonas prohibidas, sin los permisos correspondientes o utilizando métodos no permitidos.

#### *4.2.4.1 Fiscalía Ambiental*

La Fiscalía Especial del Ambiente tiene la responsabilidad de apoyar a las otras instancias judiciales y perseguir a los que cometan algunos de los delitos relacionados con el medio ambiente. Esta Fiscalía cuenta con un personal de tres abogados y esperan contratar más pronto. En meses recientes contrataron un estudio sobre la actividad **camaronera**, sin embargo la directora de la Fiscalía quedó sumamente disconforme con la función de los consultores contratados para realizar dicho estudio (un forestal y un abogado) quienes, según su opinión, actualmente están trabajando o están ligados con las mismas compañías camaroneras que investigaron. En su opinión, dicho informe no mostró la realidad de la situación de dicha industria, sino que fue parcializado. No obstante lo anterior, en coordinación con otras instancias judiciales esperan continuar con su trabajo. Como un problema grave genérico, se indicó la corrupción existente en algunos funcionarios del sector público que no cumplen con sus labores de control ambiental en una forma apropiada.

Es importante resaltar la iniciativa de esta fiscalía para elaborar un **manual de procedimientos, permisos y licencias que las empresas deben conseguir para realizar inversiones en Honduras, relacionados con el medio ambiente**, a partir de esta iniciativa se está haciendo una recopilación legal e institucional de competencias. Se espera tener listo dicho documento para diciembre del presente año. Además, se están seleccionando cinco

actividades económicas como estudios de caso, para evaluar su cumplimiento de la legislación ambiental.

### 4.3 Legislación relacionada con las actividades específicas

#### 4.3.1 Recurso Forestal

Al igual que en Guatemala, en Honduras se encuentra una disposición dentro de la Constitución Política relacionada con el recurso forestal. Está dentro del capítulo que regula lo concerniente al régimen económico, donde se lee:

*“Artículo 340.- Se declara de utilidad y necesidad pública, la explotación técnica y racional de los recursos naturales de la nación.*

*El Estado reglamentará su aprovechamiento, de acuerdo con el interés social y fijará las condiciones de su otorgamiento a los particulares.*

*La reforestación del país y la conservación de bosques se declara de conveniencia nacional y de interés colectivo.”*

A partir de la disposición anterior, se puede entender mejor, entonces, la Ley Forestal de este país y su reglamento, los que se describen a continuación.

En Honduras, sólo las personas físicas o jurídicas privadas pueden realizar el aprovechamiento, industrialización y comercialización interna y externa de la madera y demás productos forestales.<sup>134</sup> Asimismo, las personas jurídicas que se dediquen al corte, aserrío o impregnación de la madera, extracción o destilación de resinas, industrialización primaria o secundaria de los recursos forestales y su comercialización interna o externa, pueden contar con socios y capitales extranjeros.

En este país, la libre comercialización de la madera y demás productos forestales puede realizarse sin necesidad de permisos o autorizaciones administrativas previas, y se sujeta únicamente a las disposiciones vigentes en materia forestal, aduanera, tributaria, cambiaria, de sanidad vegetal y a los convenios internacionales. La corta o aprovechamiento, por el contrario, sí necesita de una autorización previa de la Administración Forestal del Estado, y de un plan de manejo forestal provisto por los propietarios, que incluya la regeneración de un bosque en el terreno de la corta en un plazo máximo de dos años a partir de ésta.

La ley indica que el Estado establecerá una serie de incentivos para la reforestación y protección de los bosques, para incorporar al sector privado en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Por lo anterior, se emitió la Ley de Incentivos para la Reforestación y Protección del Bosque,<sup>135</sup> que busca promover la participación del sector privado en la ejecución de las actividades de reforestación y protección del bosque. Los incentivos establecidos en esta ley deberán ser otorgados a los propietarios de áreas forestales privadas o los ocupantes de áreas forestales públicas que los soliciten y cumplan con los requisitos

<sup>134</sup> Artículo 71 de la Ley para la Modernización y el Desarrollo del Sector Agrícola.

<sup>135</sup> Decreto N.º 163-93.



reglamentarios. A pesar de que dichos incentivos han sido definidos, la falta de contenido económico ha impedido que el gobierno hondureño los haga realidad.

En Honduras, el papel de la Administración Forestal del Estado es más bien el de promover el uso múltiple de las áreas forestales y fomentar su aprovechamiento sostenible en forma eficiente, velando por su conservación en forma armónica con las aguas y los suelos. Le corresponde administrar las áreas forestales públicas, las áreas silvestres protegidas y la fauna. Le corresponde, asimismo, emitir las normas técnicas y reglamentarias relativas a la conservación, protección, aprovechamiento, forestación y reforestación de los terrenos de vocación forestal, en todas las áreas forestales nacionales, municipales y privadas, estableciendo un sistema de control del cumplimiento y una clasificación forestal del país.

Es importante resaltar que en la legislación hondureña se enfatiza la necesidad de la reconversión de las industrias que utilizan la leña como fuente de energía, para lo cual el Estado deberá proveer los mecanismos adecuados. No se debe olvidar que, en Centroamérica, aproximadamente el 92% de la madera se utiliza como combustible y Honduras es uno de los países en donde esta práctica es más común.

En forma específica, la Ley Forestal,<sup>136</sup> emitida hace más de 20 años, señala como atribuciones principales de la administración forestal del Estado, por medio de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, la ejecución de las leyes y reglamentos que se emitan sobre la adecuada conservación, restauración, propagación, aprovechamiento racional y rendimiento sostenido de las áreas forestales, así como el estudio y la ejecución de los trabajos técnicos relacionados con los asuntos forestales.

Además, a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal le corresponde otorgar licencias para la caza, importación y exportación, y establecimiento de criaderos de animales silvestres, mediante su Departamento de Vida Silvestre. Igualmente, establece las especies, épocas de veda y zonas de caza permitidas, tamaños máximos de captura, sexo, edad y cantidades permitidas.

Asimismo, le corresponde a COHDEFOR la administración de los parques nacionales forestales, los sitios y monumentos naturales de interés nacional, en todo lo referente a la protección y conservación del paisaje, de la fauna, de los ecosistemas y biotipos y otras peculiaridades específicas que hayan motivado su creación.<sup>137</sup> También se establece que los terrenos particulares que pasen a formar parte de estos parques, deben ser adquiridos previamente por el Estado por medio de COHDEFOR.

En todos estos aspectos se pretende que se trabaje coordinadamente con la Secretaría de Recursos Naturales y la de Ambiente (ahora Secretaría de Agricultura y Ganadería y Subsecretaría de Ambiente, respectivamente), los organismos autónomos, los gobiernos locales, instituciones científicas, etc., un hecho que dista de la realidad.

Una de las funciones interesantes de CODEHFOR es, quizás, la protección, conservación y restauración de los bosques, para lo cual formulará programas en coordinación con los grupos organizados que componen el Sistema Social Forestal. A estos programas, deben sujetarse los propietarios particulares de terrenos forestales. Sin embargo, también se indica que COHDEFOR debe establecer los incentivos que considere oportunos, pero como antes se señaló, éstos no han sido implementados, aun a pesar de haber sido ya reglamentados.

COHDEFOR puede emitir declaratorias de “Estado de Emergencia Forestal” para que las autoridades forestales puedan exigir y controlar la ejecución de medidas adecuadas en las áreas forestales, cualquiera que sea su régimen de propiedad, para detener, erradicar o evitar la propagación de plagas o enfermedades que se descubran en los bosques. Asimismo, debe brindar la asistencia técnica necesaria para este control fitosanitario. Ello comprende, también, los viveros y depósitos de semillas y el estado sanitario de las importaciones y exportaciones de productos forestales.

Es función prioritaria de COHDEFOR la forestación (incorporación de terrenos al uso forestal por medio de la siembra o plantación) y la reforestación (reposición al uso forestal de áreas objeto de aprovechamiento previos o arrasados por incendios y otros similares), para lo cual

---

<sup>136</sup> Decreto N.º 85, publicado el 10 de enero, 1974

<sup>137</sup> Artículo 86 del Reglamento General Forestal, Acuerdo N.º 634, del 9 de abril, 1984

debe formular programas quinquenales técnicos para las tierras deforestadas con vocación forestal y la reforestación de las áreas objeto de aprovechamiento, un hecho que no ha sido realizado apropiadamente por falta de recursos.

Adicionalmente, COHDEFOR debe ejecutar los trabajos indispensables para la protección de las cuencas hidrográficas en colaboración con la Secretaría de Recursos Naturales, el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados, la Empresa Nacional de Energía Eléctrica y cualquier otro órgano especializado.

En términos generales, los mayores problemas del sector forestal en este país, son la falta de implementación de los incentivos, la expansión sin control de la frontera agrícola y la falta de recursos del gobierno, lo que se pone de manifiesto en la falta de presencia institucional de COHDEFOR en muchas partes del país, y en la rumorada corrupción de los funcionarios a cargo del control forestal. Inclusive, anteriores gerentes están siendo actualmente cuestionados en vía judicial por problemas suscitados durante su gestión.

### 4.3.2 Turismo

La legislación hondureña relacionada específicamente con esta actividad inicia con la Ley del Instituto Hondureño del Turismo<sup>138</sup> que, además, de regular el funcionamiento del IHT contiene ciertas disposiciones que directamente tratan aspectos del impacto ambiental y la relación del turismo con el medio.

Por ello, como una de las funciones del IHT se menciona el fomento de la “...preservación del ambiente” como un aspecto que incrementa el desarrollo turístico. Asimismo, una de las funciones del Consejo que se crea en la misma ley señala la promoción de programas y políticas “...que propicien la conservación del medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico en las zonas de turismo”<sup>139</sup> Funciones similares se otorgan al Director Ejecutivo del IHT.

De especial importancia dentro del mismo cuerpo legal es el artículo 30, que dice:

*“Artículo 30: Los recursos naturales que integran el inventario turístico nacional y estén situados en zonas de turismo, serán preservados y resguardados para un uso afín, no pudiendo ninguna autoridad otorgar patentes ni autorizaciones para habilitar en ellos o en su ámbito de influencia, actividades económicas contaminantes, industrias cuyos desechos perjudiquen el recurso y cualquier otra actividad que dañe al medio ambiente natural.”*

Además de la anterior disposición, establece la legislación hondureña que “...el Instituto Hondureño de Turismo, en coordinación con la Administración Forestal del Estado por medio del Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, debe fomentar el turismo ecológico, procurando que se realice de conformidad con la capacidad de carga del área y la protección de los recursos naturales.”<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Decreto Ejecutivo 103-93, del 27 de mayo, 1993

<sup>139</sup> Artículo 11 de la Ley del IHT.

<sup>140</sup> Artículo 71 del Reglamento General de la Ley del Ambiente, Acuerdo N° 109-93, publicado el 5 de febrero, 1994

Como parte de lo anterior existe, asimismo, una Comisión Nacional de Ecoturismo, creada mediante Acuerdo Ejecutivo N.º 1117-92, del 1.º de junio, 1992, que busca propiciar la participación de los sectores públicos y privados en la promoción del desarrollo turístico en las áreas silvestres protegidas.

Dentro de esta óptica, distintas leyes y reglamentos imponen sanciones tanto a los turistas como a los operadores turísticos que causen daños al medio ambiente o lo contaminen, ya sea dentro de las áreas silvestres protegidas o de las zonas que forman parte del inventario turístico nacional.

Es sumamente importante mencionar en este punto, que la legislación hondureña en forma específica ha venido a crear las “**zonas libres turísticas**” como áreas geográficas del territorio nacional aprobadas y delimitadas por el Poder Ejecutivo con el objetivo de promover y desarrollar la industria turística en ciertas regiones del país.<sup>141</sup>

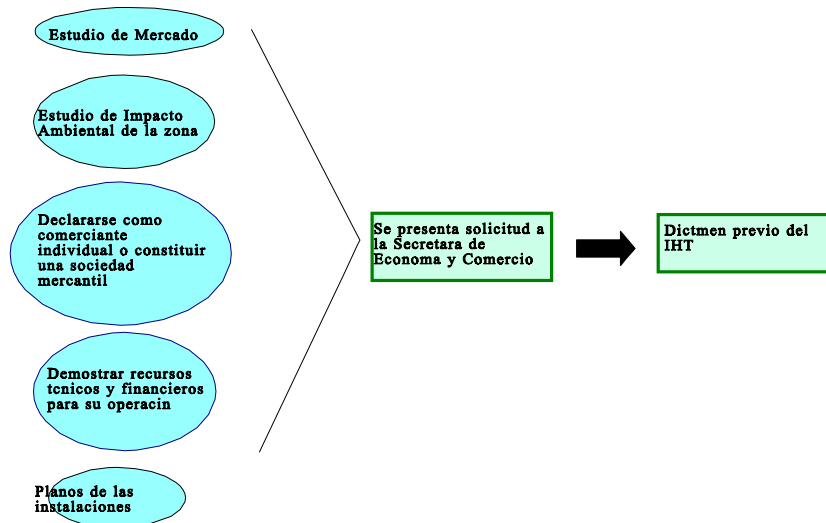
De acuerdo con lo anterior, las personas físicas o jurídicas que operan en esas zonas libres gozan de exenciones fiscales para la construcción de sus instalaciones, su equipamiento y puesta en operación, así como en la importación de vehículos terrestres de trabajo, de carga y pasajeros, cuya capacidad no sea menor de ocho espacios, así como de vehículos acuáticos y aeronaves de toda clase y capacidad que sirvan de manera exclusiva a su operación.

Como se puede verificar en la anterior figura, como parte de los requisitos para operar en una Zona Libre de Turismo se exige la presentación de un estudio de impacto ambiental. No obstante lo anterior, dada la insuficiente capacidad de la DECA se presentaban retrasos y problemas con este requisito. Sin embargo, con el gradual fortalecimiento de la DECA se está incrementando este tipo de control previo.

---

<sup>141</sup> Ley de Zonas Libres Turísticas, Decreto N.º 98-93, publicado el 9 de mayo, 1993.

## Requisitos para operar en una Zona Libre Turística



### 4.3.3 Piña

Los mayores problemas con esta actividad se dan por el uso de plaguicidas y la contaminación de aguas. Aunque de alguna u otra manera ya nos hemos referido a estos aspectos en diversas secciones del presente documento, se tratará aquí más a fondo el problema de los plaguicidas y su regulación en Honduras. Es interesante el rumor existente en Honduras sobre el retiro en ese país de la Standard Fruit Company de la actividad del cultivo de la piña, por las consecuencias que esto tendría en esta actividad en términos generales.

#### 4.3.3.1 Plaguicidas

La Ley de Sanidad Vegetal, Decreto N.º 23, promulgado el 31 de enero, 1962 y publicado en La Gaceta N.º 17612, del 24 de febrero, 1962, establecía que es a la Secretaría de Recursos Naturales actual Secretaría de Agricultura y Ganadería, a la que le corresponde "...dictar las medidas que se consideren necesarias para controlar y reglamentar la importación, venta, uso y aplicación de insecticidas, fungicidas, acaricidas o cualquier otro producto, con el objeto de garantizar la salud de los habitantes y salvaguardar la economía agrícola del país, previniendo los daños de animales y vegetales." (Artículo 5, inciso f) De acuerdo con lo anterior, la nueva Ley Fitozoosanitaria de este país no ha venido a cambiar dicha competencia. Por ello, este tipo de funciones le corresponden al Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria por medio de la Subdirección Técnica de Sanidad Vegetal. Aquí específicamente en el Registro de Plaguicidas.

De manera más específica, regulaba esta materia el Reglamento de registro, importación, elaboración, almacenamiento, transporte, venta y uso de plaguicidas, Acuerdo N.º 318, del 3 de noviembre, 1980, publicado en La Gaceta N.º 23342, del 26 de febrero, 1981, el cual ha sido derogado y que será sustituido por una reforma total al mismo que se espera surja efecto

en las próximas semanas.<sup>142</sup> Lo que más interesa son ciertas medidas que establece para la seguridad y la protección de la salud de las personas, animales y medio ambiente.

El artículo 54, por ejemplo, disponía ciertas normas para evitar los residuos de plaguicidas en las cosechas, como el tiempo de aplicación, los límites máximos de residuos en los productos, el decomiso y la destrucción de productos con residuos excesivos, sin derecho a indemnización. Además, se prohibía aplicar plaguicidas sin tomar las debidas precauciones para evitar contaminaciones de fuentes de agua y lugares habitados, cultivos adyacentes y zonas libres en general.

A la Secretaría de Salud le corresponde velar por las aplicaciones de plaguicidas de uso doméstico y a la Secretaría de Recursos Naturales le corresponde velar por las aplicaciones de plaguicidas en campos agrícolas, animales domésticos y productos almacenados. Pero ambas Secretarías en conjunto, deberían fijar las tolerancias máximas de cada plaguicida en los diversos productos de consumo humano y animal de acuerdo con las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales. Y, en términos generales, la Secretaría de Agricultura se reserva el derecho de prohibir la importación, venta y uso de plaguicidas, hormonas vegetales y antibióticos que atenten contra la salud humana, animal o puedan lesionar la economía del país. Esto lo hace por medio de un sistema de Registro. Si un producto ha sido aceptado para su registro, se entiende, entonces, que está autorizado para ser utilizado.

No obstante lo anteriormente indicado, hasta el momento el papel de la Secretaría de Salud Pública en este campo ha sido inexistente. No es sino hasta ahora con las reformas que se están llevando a cabo y que se indican en el nuevo Reglamento por ser publicado, que la participación de esta Secretaría se hará efectiva. Por ejemplo, las autoridades de la Secretaría de Salud y de Agricultura empezarán a compartir el mismo espacio físico, ya que serán instalados en la misma oficina. Por otra parte, actualmente con el apoyo de GTZ se están realizando estudios de residuos de plaguicidas en alimentos, ya que el último estudio realizado en este campo databa de hacía más de 10 años. Además, se espera contratar a un consultor(a) para que realice una evaluación sobre el uso de plaguicidas en Honduras. Al igual que en otros países de la región, de acuerdo con las autoridades de Registro de Honduras, la importación de plaguicidas está exenta del pago de derechos de importación con la finalidad de apoyar la actividad agrícola en el país.

Con respecto a los plaguicidas cuyo uso ha sido prohibido en Honduras<sup>143</sup> se tienen el 1. Aldrin, 2. Amitrole, 3. B.H.C., 4. compuestos mercuriales, 5. mercuriales y de plomo, 6. 2, 4, 5-T, 7. Dieldrin, 8. Dinozeb, 9. Etyl Paration o Paration, 10. Heptacloro, 11. Lindano, 12. Mirex, 13. Toxafeno, 14. Terbutilazina. Desde 1991, en que se prohibió el uso de estos plaguicidas en Honduras, no se han incluido otros en la lista.

#### **4.3.4 Camarón**

Esta actividad está regulada por diversas disposiciones, las cuales, en cierta medida, buscan controlar el impacto ambiental de la misma, pero que, en ocasiones, son incumplidas por la falta de capacidad de las instituciones a cargo de su control. En Honduras, existen diversos programas, algunos con el apoyo de organismos internacionales para poner mayor control a la actividad camaronera como consecuencia de su impacto en el medio.

---

<sup>142</sup> Proyecto de Reglamento sobre registro, uso y control de plaguicidas agrícolas y sustancias afines.

<sup>143</sup> Resolución 09-91 de la Secretaría de Estado en el Despacho de Recursos Naturales, 9 de mayo, 1991.

#### 4.3.4.1 Ley de Pesca<sup>144</sup>

Esta ley regula, en términos generales, lo relativo a la conservación, propagación, comercialización, aprovechamiento e industrialización de la flora y fauna fluvial, lacustre y marítima. Su mayor problema se muestra en la antigüedad de la misma que ya va a cumplir 40 años de emitida, y por lo tanto, con respecto a la actividad camaronera que se realiza ahora no tiene mucha importancia por ser ésta no de pesca a mar abierto, sino de “siembra” de especies en estanques artificiales. Por esto, esta actividad prácticamente no está regulada y es, por ello, que existe interés en la Subsecretaría del Ambiente para que para el próximo año se emita algún tipo de regulaciones que vengan a controlar este tipo de industria. No obstante lo anterior, a continuación se mencionan algunos de los aspectos más importantes de la legislación relacionada con las actividades de mar en Honduras.

El régimen general está estipulado en su artículo 3:

*“Se declaran propiedad del Estado, de dominio común y uso público todas las especies de peces, crustáceos, moluscos, mamíferos y reptiles acuáticos, plantas marinas, y todas las demás especies que comprenden la flora y la fauna marítima, lacustre y fluvial. Podrán ser pescadas, extraídas y aprovechadas y comerciarse libremente con ellas, por todos los hondureños con sujeción a las restricciones de esta ley, del reglamento para su ejecución y de las demás resoluciones que se dicten, sin que se pueda conceder monopolios, subastas, contratos de arrendamiento de ninguna clase, para pescar en todas las aguas del mar, ríos, bahías, puertos, ensenadas, obras, albuferas, lagunas, canales, cayos e islas adyacentes, etc., o en parte de ellas, a ninguna persona natural o jurídica, que entrañe privilegios atentarios al derecho procomunal.”*

De acuerdo con esta ley, la pesca puede ser de consumo doméstico, de explotación comercial o industrial, deportiva o de carácter científico. Es el Departamento de Caza y Pesca, el que está encargado de fijar los procedimientos y requisitos necesarios para el ejercicio de la pesca fluvial, lacustre y marítima; fijar las épocas de veda, las zonas de reserva y demás condiciones que garanticen una explotación racional y metódica; emitir normas sanitarias para regular la industria pesquera. Otras atribuciones más específicas son:

- Conservar, fomentar e incrementar la fauna y flora fluvial, lacustre y marítima.
- Establecer viveros de peces y moluscos, en estanques, presas, arroyos, quebradas, ríos, lagunas, lagos y lugares apropiados en las costas.
- Llevar registros de las embarcaciones y de los aparejos destinados a la pesca, así como de los pescadores.
- Establecer, suspender y modificar períodos de vedas.
- Conceder autorización para la captura de especies en veda con destino a instituciones de carácter científico.
- Supervisar los establecimientos de biología marina, acuática, piscicultura u ostricultura, en el cumplimiento y aplicación de toda la normativa atinente a ellos.
- Decidir sobre las condiciones que deben reunir los productos de pesca para permitir su captura, transporte y venta para el consumo en los mercados y demás aprovechamientos industriales, importación, exportación y licencia.

<sup>144</sup> Decreto N.º 154, del 9 de junio, 1959, publicado en La Gaceta N.º 16 807, del 17 de junio, 1959.

El capítulo III regula lo concerniente a las concesiones, que no podrán otorgarse por un plazo mayor a cinco años, ni menoscabar la pesca para el consumo doméstico de los habitantes de la región, se dará preferencia a las cooperativas de la región quienes, además, serán las únicas exentas del depósito de garantía. Cuando el fin sea de explotación, sólo podrán obtener permisos o licencias los hondureños residentes y las personas jurídicas hondureñas con al menos 51% del capital en manos hondureñas. En este aspecto de las concesiones existen múltiples denuncias de corrupción pública por parte de grupos locales, que se sienten excluidos y cuyo ambiente y tierras se ven afectadas por esta actividad. Es importante notar que la ley prohíbe el otorgamiento de permisos o concesiones de pesca comercial o industrial en los ríos nacionales.

Los pescadores tienen la obligación de descargar los productos de las pesquerías en puertos hondureños, y podrán matar, congelar y embarcar el pescado, crustáceos y moluscos y despacharlos para los mercados en todos los muelles, públicos o privados, previo el permiso correspondiente, y se guarda siempre de no causar daños, higienizando la parte del muelle que se utiliza.

Existe una veda para la pesca de camarones y langostas que comprende el período que va desde el primero de diciembre al 30 de abril de cada año. Esta veda se anuncia con quince días de antelación. Transcurridos cinco días desde el inicio de la veda, los dueños, administradores y encargados de hoteles, restaurantes, mercados y pescaderías que expendan las especies en veda, vivas o muertas, serán considerados como infractores. No obstante lo anterior, no es tan importante actualmente, porque la mayoría de la producción camaronera ya no es de pesca, sino de “siembra” de esta especie en ambientes artificiales.

La ley establece otro tipo de prohibiciones encaminadas a la protección de las especies marinas, lacustres y fluviales. Prohíbe arrojar a las aguas cachazas, mieles, residuos industriales o minerales, desperdicios y cualquier otra sustancia dañina; prohíbe pescar con dinamita, pólvora, barbasco, carburo, cal, azufre, sales, ácidos y demás espongiarios; prohíbe el desmonte de manglares y demás arbolados en las márgenes de los ríos y sus desembocaduras, en los canales, esteros, lagunas, ensenadas, caletas, orillas del mar, abrigo de los clavos y otros similares. El infringir estas disposiciones se castiga con multas de trescientos lempiras o reclusión de trescientos días, lo cual es sumamente bajo, y no se aplica.

Muy importante es el hecho de que esta ley permite la dispensa de derechos de importación, siempre que no se produzcan en el país o afecten industrias de interés nacional, de embarcaciones, maquinaria y equipo para embarcaciones, transporte o industria de los productos de la pesca.

Las Municipalidades y el Concejo del Distrito Central de acuerdo con la Secretaría de Recursos Naturales, podrán conceder el aprovechamiento de aguas públicas para formar lagos, remansos o estanques destinados a viveros o criaderos de peces, siempre que no causen perjuicio a la salubridad ni a terceros. Estas concesiones se otorgan por un plazo de diez años y caducarán a los dos años de inactividad. A la Secretaría de Recursos Naturales le corresponde la inspección de todos los criaderos función que no es cumplida en forma eficiente. La poca capacidad de las municipalidades impide un mejor control en este tipo de actividades.



#### 4.3.4.2 *Ley que crea la Dirección General de Pesca y Acuicultura*<sup>145</sup>

Esta ley reúne dos cambios importantes en la reestructuración del Poder ejecutivo. Por un lado, crea la Dirección General de Pesca y Acuicultura como entidad dependiente de la Secretaría de Recursos Naturales, “la cual asumirá las funciones normativas de fomento y protección del recurso pesquero marítimo y continental, así como las funciones correspondientes a la acuicultura, investigación y política pesquera en general”. Y, por otra parte, traslada las funciones del Departamento de Vida Silvestre y de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables a la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), la cual deberá incluir en su organización un Departamento de Areas Silvestres y Fauna, “...para asumir las responsabilidades normativas de regulación y manejo de los recursos relativos a la flora y fauna silvestre y las correspondientes a la protección y manejo de las áreas silvestres y reservas equivalentes protegidas.” Si bien se ha dado dicho cambio institucional, en la realidad se mantiene la poca capacidad institucional de la Dirección General de Pesca y Acuicultura para controlar las actividades de la industria camaronera y promover su sustentabilidad.

#### **4.4 Listado de legislación seleccionada relacionada con el medio ambiente**

A continuación se anexa una lista de la legislación ambiental hondureña más relevante.

---

<sup>145</sup> Decreto N.º 74-91, promulgado el 10 de junio, 1991 y publicado en La Gaceta N.º 26 493, del 18 de julio, 1991

<b>Nombre</b>	<b>Decreto N.º</b>	<b>Fecha de publicación</b>
Ley Forestal	85	4-3-71
Creación de COHDEFOR	103	10-1-74
Reglamento General Forestal	Acuerdo N.º 634	17-7-84
Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del Bosque	163-93	29-3-94
Traslado de las Áreas Protegidas y Vida Silvestre a la COHDEFOR	74-91	18-6-91
Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola	31-92	6-4-92
Reglamento al Capítulo de Aspectos Forestales del Decreto 31-92	Acuerdo 1039-93	20-7-93
Ley Fitozoosanitaria	157-94	13-1-95
Creación de la Dirección General de Pesca y Acuicultura	74-91	18-7-91
Ley de Pesca	154	17-6-59
Ley del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados	91	23-5-61
Código de Salud	65-91	6-8-91
Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales	137	8-8-27
Ley del Instituto Hondureño de Turismo	103-93	14-7-93
Creación de la Dirección General de Pesca y Acuicultura	74-91	18-6-91
Ley sobre el Aprovechamiento de los Recursos Naturales del Mar	921	13-6-80
Ley de Pesca	154	17-6-59

<b>Nombre</b>	<b>Decreto N.º</b>	<b>Fecha de publicación</b>
Ley de Marina Mercante	167-94	2-1-95
Ley de Zonas Libres Turísticas	98-93	9-5-93
Reglamento General Forestal	Acuerdo 634	17-7-84
Ley para la declaratoria, planeamiento y desarrollo de zonas de Turismo	968	22-7-80
Ley de creación del FONDETUR	338	21-5-76
Constitución de la República	171	20-1-82
Ley General del Ambiente	104-93	30-6-93
Reglamento General Ley del Ambiente	Acuerdo 109-9	05-2-94
Código Civil	76	8-2-06
Código Penal	144	12-3-84
Ley de Municipalidades	134-90	29-10-90

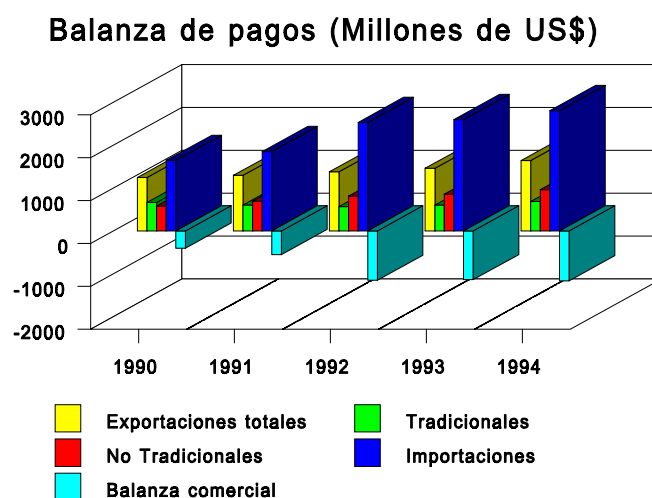
## **5. GUATEMALA**

### **5.1 Introducción**

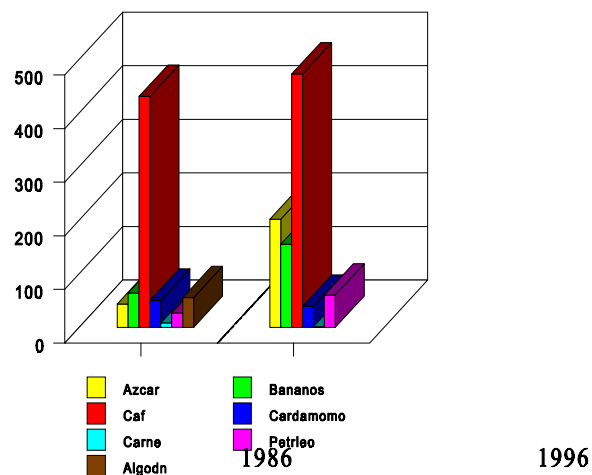
Con una población de más de 11 millones de habitantes, Guatemala es el país más poblado de Centroamérica. El país cubre un área de 108 889 kilómetros cuadrados, lo que equivale a más del doble de la extensión de Costa Rica y a casi cinco veces la extensión territorial de El Salvador. Actualmente, este país centroamericano se encuentra en una etapa de grandes cambios en virtud de que el 29 de diciembre, 1996 el gobierno del Presidente Arzú y la Unidad Revolucionaria URGN firmaron un acuerdo de paz que vino a poner fin a una guerra “de facto” que se venía dando desde hacía 36 años. Desde entonces, el reto de la sociedad guatemalteca ha sido consolidar esa paz y lograr así un mayor desarrollo económico-social de forma sostenible.

Desde el punto de vista económico, en el período 1990-95, Guatemala tuvo un promedio en su tasa de crecimiento económico de un 4,1% anual, siendo las actividades que más han contribuido a ese crecimiento los sectores comercial, agrícola, transporte e industria. Para el mismo período la tasa de crecimiento de las exportaciones fue del 7,4% y la de las importaciones del 12%. Lo anterior ha provocado un crecimiento del déficit comercial. Asimismo, se puede observar en la Figura 13 como en esta década el aporte de las exportaciones no tradicionales ha sobrepasado decididamente el de las tradicionales.

Específicamente y relacionado con el presente estudio es interesante conocer las variaciones en la composición específica de las exportaciones de Guatemala, en las cuales entre otros aspectos destaca el auge de la actividad azucarera en la última década. Otro dato importante relacionado con la Figura 14 es obviamente el hecho de que las exportaciones guatemaltecas, al igual que las del resto de Centroamérica, se basan en actividades directamente relacionadas con el uso de la tierra y, especialmente, con la actividad agrícola.



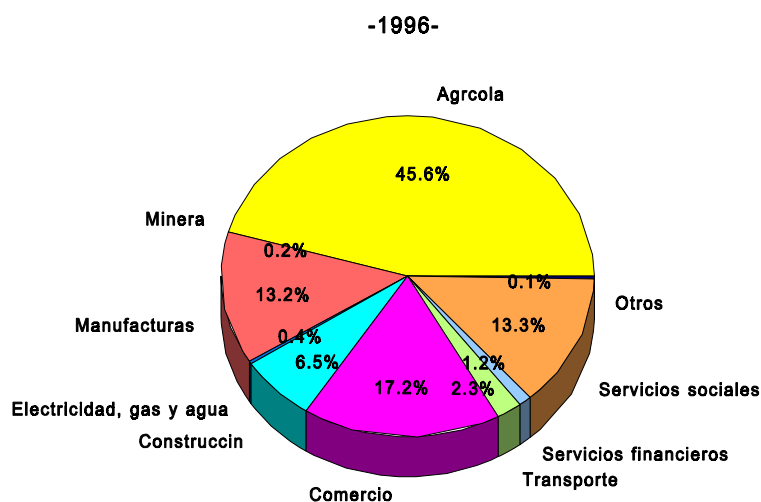
## Exportaciones tradicionales (Millones US\$)



Directamente relacionada con la información anterior se tiene la composición de la población económicamente activa del país que se muestra en la Figura 15, en la cual se resalta la tradicional importancia del sector agrícola, con más del 45% de la PEA en Guatemala.

Con esta información se pretende resaltar la importancia de los recursos naturales en Guatemala, desde el punto de vista de su papel en la economía del país y, por lo tanto, en las posibilidades de desarrollo económico y social de éste. Es claro que una fuente de materias primas y medios de producción saludables ambientalmente como, por ejemplo, aguas limpias y suficientes, o suelos fértiles, son vitales para la sostenibilidad ambiental y económica del país.

## Población Económicamente Activa



Con respecto a las políticas fiscales y crediticias en Guatemala, en los últimos años, se han dado varias reformas. El Programa de Modernización Tributaria de 1992 vino a introducir reformas importantes para tratar de modernizar el sistema impositivo y como resultado de éste la recaudación tributaria en Guatemala se vino a concentrar en tres fuentes: el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta y el impuesto a las importaciones. Al igual que en otros países de la región, los impuestos indirectos son los más importantes en Guatemala para el fisco. En términos generales, estos impuestos funcionan de la siguiente forma:

- El impuesto sobre la renta: se aplica una tasa del 30% a las personas jurídicas y tres tasas a las personas individuales (15, 20 y 30%), dependiendo de sus ingresos. En la primera mitad de la presente década este impuesto representó aproximadamente el 23% de los ingresos tributarios en Guatemala.
- IVA: en términos generales, se aplica un 10%. Se incluyen algunas excepciones que están exentas del pago de este impuesto y para las exportaciones se aplica una tasa de 0%, con el fin de incentivarlas. Este tributo da al gobierno aproximadamente el 30% de sus ingresos tributarios.
- Impuesto a las importaciones: existen tasas diferenciadas, dependiendo del producto en cuestión. En general, para bienes de capital es del 1%, mientras que para productos terminados es del 20%. Hay algunas excepciones que, inclusive, deben pagar tasas más altas del 30 al 45%. En la primera mitad de la presente década, este impuesto representó más del 20% de los ingresos tributarios guatemaltecos.

La carga tributaria en relación con el PIB, en Guatemala, ha oscilado en la última década entre el 7 y el 9%. Cuando ha habido reformas tributarias para aumentar la carga tributaria, se han dado cambios muy leves (1%).

En términos generales se puede indicar que la capacidad del fisco en Guatemala es muy limitada para obligar al pago de los impuestos y para que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones. Es común la práctica de que los impuestos se pagan de acuerdo con la voluntad de los contribuyentes.<sup>146</sup> Esta situación limita, en gran medida, el éxito potencial de los pocos incentivos fiscales que contiene la legislación de este país relacionados con la sostenibilidad de las actividades económicas. En suma, los incentivos fiscales en general y específicamente para la conservación, no han sido muy eficaces a causa de las bajas tasas de pago de impuestos en Guatemala, particularmente del impuesto territorial, lo que no hace atractivas las deducciones que se podrían obtener.

En relación con el crédito, al igual que en Honduras y en Costa Rica, en los últimos años las tasas de interés han sido muy altas en términos reales, lo cual ha impactado fuertemente la capacidad del inversionista y, con ello, afectado la economía como un todo. En parte, ello se ha contrarrestado con el acceso al crédito externo que, en algunos casos, ofrece tasas de interés más bajas, pero al costo de exponer la economía de Guatemala aún más a factores externos.

Por otra parte, un problema que se presenta en Guatemala y que ha formado parte de los acuerdos de paz, es la situación de la tenencia de la tierra. Especialmente en las zonas rurales es poco clara la tenencia de la tierra. En los últimos años, la problemática, en este campo, se ha agravado con el retorno de refugiados y con la toma de tierras por medio de

---

<sup>146</sup> Maúl Rivas, Hugo. El Capital y la Producción en la Guatemala Actual. Friedrich Ebert Stiftung. *Op.Cit.*, p. 268.

invasiones. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos contempla algunos elementos que vendrían a aliviar esta situación, tales como la creación de una jurisdicción agraria y ambiental y la pronta solución de conflictos sobre la tierra. Como parte de ello, en abril del presente año, se instaló la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra y la Junta Directiva de la Comisión Presidencial para la Resolución de Conflictos.

Otro grave problema es la falta de seguridad que tienen los ciudadanos del país y en especial, los inversionistas, por ser precisamente los que, en ocasiones, son blanco de secuestros y otros actos criminales. Inclusive, se está considerando seriamente la creación de una policía turística, que vendría a realizar sus funciones en las partes más visitadas del país por los turistas.

Tomando en cuenta la información antes reseñada se procede, entonces, a continuación, a reseñar y analizar las más relevantes regulaciones sobre los recursos naturales en Guatemala, así como su marco institucional, primeramente en forma general y, posteriormente, con énfasis en las actividades turística, forestal, de avicultura y cultivo de la caña de azúcar.

## **5.2 Marco legal general**

### **5.2.1 La Constitución Política<sup>147</sup>**

Al igual que otras constituciones políticas de la región, Guatemala contiene en este cuerpo legal disposiciones relacionadas con el medio ambiente. En forma específica, es el artículo 97 el que directamente tiene las disposiciones constitucionales en este sentido.

*“Artículo 97. Medio ambiente y equilibrio ecológico. El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua se realicen racionalmente, evitando su depredación.”*

Con base en la anterior disposición constitucional, deben las leyes del país acatar lo dispuesto en el artículo antes señalado. De no ser así, corresponde a los tribunales ordinarios y, en última instancia, a la Corte de Constitucionalidad definida en los artículos 268 y siguientes de la misma Constitución Política, establecer la correcta aplicación de esta disposición constitucional en todo el rango legal guatemalteco. No se conoce aún de resoluciones de la Corte de Constitucionalidad que hayan venido a tratar con detalle el fondo y el alcance de lo indicado en el artículo 97 antes transcrito.

Por otra parte, para la actividad forestal también existen disposiciones al nivel constitucional, contenidas en el artículo 126, las cuales se indican en el apartado que corresponde a esta actividad en el presente documento. Asimismo, existen disposiciones relacionadas con el recurso hídrico, que se indican más adelante.

---

<sup>147</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, del 31 de mayo, 1985, reformada por el Acuerdo Legislativo 18-93

### 5.2.2 Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente<sup>148</sup>

Esta ley se emitió bajo la consideración de que la protección y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales y culturales es fundamental para el logro de un desarrollo social y económico del país de manera sostenida.

El objetivo primordial que establece esta ley está contenido en su Artículo 1.º:

*“El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, propiciarán el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Por lo tanto, la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, suelo, subsuelo y el agua, deberán realizarse racionalmente.”*

El ente encargado de ejecutarla es la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), dependencia adscrita directamente a la Presidencia de la República. Su función es asesorar y coordinar todas las acciones para la formulación y la aplicación de la política nacional para la protección y mejoramiento del medio ambiente. Se compone de un Coordinador y un Consejo Técnico Asesor. CONAMA puede aplicar una serie de sanciones administrativas en caso de infracciones a esta ley, que comprenden desde simples advertencias hasta multas y comisos, tomando en cuenta la gravedad del impacto ambiental, la trascendencia del mismo en perjuicio de la población, las condiciones en que se produce y la reincidencia.

Esta ley establece diversos principios generales. En lo referente a la contaminación, se prevé la obligación de ajustar la descarga y emisión de contaminantes a las normas que se establezcan en los reglamentos y, en todo caso, no podrán ser utilizados como reservorios de desperdicios contaminados del medio ambiente o radiactivos, el suelo, el subsuelo y los límites de las aguas nacionales. Tampoco se podrán importar o introducir al país materiales y productos contaminantes, cuya utilización esté prohibida en su país de origen; excrementos humanos o animales, basuras domiciliarias o municipales y sus derivados, cienos, lodos cloacales, desechos tóxicos provenientes de procesos industriales que contengan sustancias que puedan infectar, contaminar o degradar el ambiente y poner en peligro la vida y salud de los habitantes.

Además, CONAMA debe emitir los reglamentos necesarios relacionados con la emisión de energía en forma de ruido, sonido, microondas, vibraciones, ultrasonido o acciones que perjudiquen la salud física y mental y el bienestar humano, o que cause trastornos al equilibrio ecológico; y los relacionados con las actividades que puedan causar alteraciones estéticas al paisaje y a los recursos naturales, que provoquen ruptura del paisaje, agresión visual u otras situaciones de contaminación visual, función reglamentaria que no se ha cumplido eficientemente por falta de recursos.

Asimismo, CONAMA debe emitir otra serie de reglamentos para la conservación y protección de los sistemas bióticos (flora y fauna): especies en vías de extinción, desarrollo y uso de métodos de conservación y aprovechamiento de la flora y fauna; establecimiento de un sistema de áreas de conservación; importación de especies de flora y fauna que deterioren el equilibrio biológico del país; comercio ilícito de especies en peligro y los necesarios para el cumplimiento de los tratados internacionales relativos a la conservación del patrimonio natural.

---

<sup>148</sup> Decreto N.º 68-86, del 28 de noviembre, 1986.



Con respecto a la CONAMA, al igual que en los demás países de la región, ésta cuenta con problemas de falta de personal capacitado y suficiente para cumplir con sus funciones. Además, en gran medida, el contenido de la Ley antes señalada aún no se puede implementar por la falta de los reglamentos específicos que en ella se indican que serán elaborados, los cuales vendrían a definir las normas y parámetros que ciertas actividades deben cumplir, y que de no hacerlo, podrían dañar el ambiente. Lo más importante en relación con la CONAMA es su papel en torno a las Evaluaciones de Impacto Ambiental, las que se describirán a continuación.

#### 5.2.2.1 Las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA)

Este requisito para el control ambiental fue establecido específicamente por el artículo 8 de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente.

*“Artículo 8: Para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características puede producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente, o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia y aprobado por la Comisión del Medio Ambiente. El funcionario que omitiere exigir el Estudio del Impacto Ambiental de conformidad con este artículo, será responsable personalmente por incumplimiento de deberes, así como el particular que omitiere cumplir con dicho Estudio de Impacto Ambiental será sancionado con una multa de Q 5 000 a Q 100 000. En caso de no cumplir con este requisito en el término de seis meses de haber sido multado, el negocio será clausurado en tanto no cumpla.”*

La anterior disposición ha sido desarrollada por el Instructivo de Procedimientos para las Evaluaciones de Impacto Ambiental, emitido en 1990. De acuerdo con sus disposiciones, la CONAMA es la entidad responsable de revisar la EIA elaborada por consultores privados contratados para ese fin por el interesado.

El sistema guatemalteco establece la existencia de una “Evaluación Rápida”, la cual se llama oficialmente como de Impacto Ambiental no significativo. Dicha evaluación procede en el caso de proyectos, cuyo impacto ambiental previsto es mínimo o inexistente. En estos casos, básicamente se exige una visita de campo para inspeccionar el lugar en el que se prevé la localización del proyecto, por personeros aprobados por la CONAMA y, entonces, con base en dicha inspección, se determina si es necesario exigir la elaboración de una EIA.

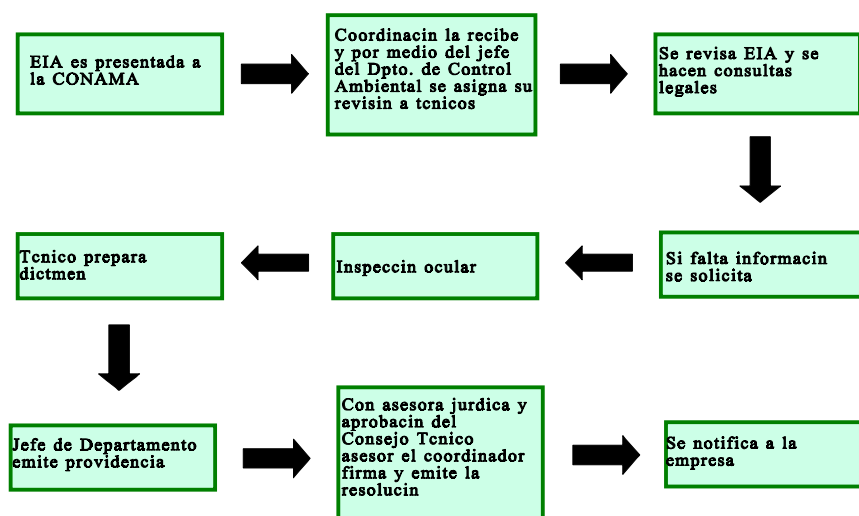
De considerarse necesaria la EIA, por considerarse que el proyecto por desarrollar tendrá efectos de importancia en el medio, se procede a recabar más información sobre el proyecto, dentro de lo que se denomina como la fase preliminar o de factibilidad. Dentro de la información requerida se debe incluir los principales impactos del proyecto y las medidas de mitigación, el plan de contingencia, el plan de seguridad ambiental, etc. En aquellos casos en que los impactos son considerados como de gran magnitud, se exige mayor información, ya dentro de la denominada “fase completa” de la EIA. Además, para garantizar el cumplimiento de los compromisos derivados de la EIA se solicita al interesado el otorgamiento de una fianza de cumplimiento que es determinada por la CONAMA. Toda EIA que es aprobada contiene recomendaciones que deben ser acatadas por el interesado.

Con respecto al tipo de proyecto que requiere presentar una EIA, existen dos tipos. Aquéllos que siempre requieren de su presentación y aquéllos que están dentro de ciertas categorías genéricas en que, en algunos casos, se exige y en otros no, dependiendo de ciertas normas

que definen algunos parámetros. Dentro de los que siempre requieren una EIA se incluyen entre otros los **aprovechamientos forestales**, la disposición de desechos sólidos y líquidos, y el aprovechamiento de recursos naturales no renovables. Dentro de los que, dependiendo de su magnitud y características requieren este tipo de evaluación, se incluyen, entre otros, proyectos de generación de energía, proyectos de urbanización, **proyectos turísticos** y proyectos de producción, transformación e industrialización agroalimentaria.

En igual forma que en los otros países centroamericanos, la sección de la CONAMA a cargo de revisar las EIA cuenta con problemas por falta de recursos. Esta insuficiencia de personal y equipo provoca, en ocasiones, el retraso del desarrollo de proyectos por cuanto no se pueden realizar revisiones de las EIA sometidas a su consideración en una forma ágil y expedita que responda a las necesidades de ciertos inversionistas. Tal y como se señala en el apartado correspondiente al turismo, este tipo de retrasos ha provocado que, en algunas áreas, como la turística, se haya omitido el requisito de tener una EIA aprobada de previo al otorgamiento de incentivos fiscales, un hecho que obviamente beneficiaba y daba una mayor garantía de la viabilidad ambiental del proyecto. En el caso de la industria turística, en la actualidad siempre se pide este tipo de EIA posteriormente, pero ya no está ligada al otorgamiento de los incentivos.

## Descripción simplificada del procedimiento de aprobación de una EIA



Es importante señalar aquí que, en Guatemala, también se han creado recientemente ciertas instancias de control ambiental que buscan un mayor cumplimiento de esas regulaciones. Una de ellas es la Fiscalía de Delitos contra el Ambiente, dentro del Ministerio Público. A esta Fiscalía le corresponde perseguir judicialmente a aquéllos que dañan el ambiente. Como parte de sus funciones, debe intervenir en la investigación y ejercicio de la acción penal en todos aquellos delitos, cuyo bien jurídico tutelado sea el medio ambiente.

## **5.3 Legislación relacionada con actividades específicas**

### **5.3.1 Recurso Forestal**

Las regulaciones sobre este recurso nacen desde la Constitución Política de Guatemala, tal y como a continuación se indica:

*“Artículo 126: Reforestación. Se declara urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques. La Ley determinará la forma y requisitos para la explotación racional de los recursos forestales y su renovación, incluyendo las resinas, gomas, productos vegetales silvestres no cultivados y demás productos similares y fomentará su industrialización. La explotación de todos estos recursos corresponderá exclusivamente a personas guatemaltecas, individuales o jurídicas.*

*Los bosques y vegetación en las riberas de los ríos y lagos y en las cercanías de las fuentes de agua gozarán de especial protección.”*

Es con base en lo anterior que se viene a emitir la nueva Ley Forestal de Guatemala que se reseña a continuación.

#### **5.3.1.1 La Ley Forestal<sup>149</sup>**

La nueva Ley Forestal de Guatemala es enfática en declarar la reforestación y conservación de los bosques, mediante el desarrollo forestal y el manejo sostenible, como urgencia nacional y de interés social. Ello se debería lograr mediante el cumplimiento de los fines que señala el artículo 1 de la ley:

- Reducir la deforestación de tierras de vocación forestal y el avance de la frontera agrícola.
- Promover la reforestación de áreas forestales actualmente sin bosque.
- Incrementar la productividad de los bosques existentes.
- Incentivar la inversión pública y privada en actividades forestales para que se incremente la producción, comercialización, diversificación, industrialización y conservación de los recursos forestales.
- Conservar los ecosistemas forestales del país, por medio del desarrollo de programas y estrategias que promuevan el cumplimiento de la legislación respectiva;

---

<sup>149</sup> Decreto N.º 101-96, del 2 de diciembre, 1996.

- Propiciar el nivel de vida de las comunidades al aumentar la provisión de bienes y servicios provenientes del bosque para satisfacer las necesidades de leña, vivienda, infraestructura rural y alimentos.

La ley asimismo establece una serie de conceptos, dentro de los cuales interesa especialmente el de “área protegida”:

*“Son áreas protegidas las que tienen por objeto la conservación, el manejo racional y la restauración de la flora y fauna silvestre, recursos conexos y sus interacciones naturales y culturales, que tengan alta significación para su función o sus valores genéticos, históricos, escénicos, recreativos, arqueológicos y protectores, de tal manera de preservar el estado natural de las comunidades bióticas, de los fenómenos geomorfológicos únicos, de las fuentes y suministros de agua, de las cuencas críticas de los ríos, de las zonas protectoras de los suelos agrícolas, a fin de mantener opciones de desarrollo sostenible.”*

De acuerdo con el sistema guatemalteco, el Instituto Nacional del Bosque (INAB) es el encargado de hacer cumplir las disposiciones de esta ley. Es un ente autónomo, descentralizado y con independencia administrativa y patrimonial, con competencia y autoridad en materia forestal dentro del Sector Público Agrícola. El INAB cuenta con una Junta Directiva, una Gerencia y una Subgerencia. El INAB vino a sustituir a la anterior Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS).

Dentro de sus funciones principales pueden citarse:

- Ejecutar las políticas forestales.
- Promover y fomentar el desarrollo forestal del país mediante el manejo sostenible de los bosques, la reforestación, la industria y la artesanía forestal.
- Coordinar la ejecución de programas de desarrollo forestal a nivel nacional.
- Otorgar, denegar, supervisar, prorrogar y cancelar el uso de las concesiones forestales, y licencias de aprovechamiento de productos forestales fuera de las áreas protegidas.
- Desarrollar programas y proyectos para la conservación de los bosques.
- Incentivar y fortalecer las carreras técnicas en materia forestal.

Las municipalidades, por medio de sus Comisiones de Medio Ambiente, deben apoyar al INAB en el cumplimiento y aplicación de la Ley Forestal y ser sus portavoces en las comunidades.

En relación con las concesiones que se otorguen en tierras del Estado, existen dos categorías: las que se otorgan en áreas con bosque, para realizar un manejo sostenible, y las que se otorgan en áreas desprovistas de bosque, para reforestar mediante regeneración natural o artificial. Las adjudicaciones se hacen por medio de oferta pública. Dentro de las condiciones, según las cuales se otorgan las concesiones, se establece la obligación para el concesionario de otorgar una fianza suscrita con una afianzadora nacional, y de adjuntar un plan de manejo que incluya una evaluación de impacto ambiental y planes operativos quinquenales. El INAB, por su parte, realizará monitoreos periódicos por lo menos una vez al año y evaluaciones quinquenales. (Artículos 26 a 33)

Se prohíbe la corta y aprovechamiento de árboles de especies protegidas o en vías de extinción contenidas en listados nacionales, los que establezcan conjuntamente el CONAP y el INAB, y los ratificados mediante acuerdos internacionales. Estos listados, en efecto, ya han sido emitidos y son conocidos como las “listas rojas”.

El INAB, también, debe tomar las medidas necesarias para asistir al propietario en el combate de incendios forestales, así como en el control y erradicación de plagas y enfermedades en áreas boscosas. En contrapartida, todo individuo que tenga conocimiento de un incendio forestal está obligado a avisar a la autoridad policial más próxima, quien, a su vez, lo comunicará al INAB; y todo propietario, arrendante y ocupante de áreas forestales, debe avisar al INAB sobre cualquier plaga o enfermedad forestal que aparezca.

Se permite el cambio de cobertura en tierras con vocación forestal, mediante una solicitud acompañada de un Plan de Manejo Agrícola que asegure que la tierra con cobertura forestal es apta para una producción agrícola económica sostenida. Se exceptúan los bosques de mangle y los ubicados en las partes altas de las cuencas hidrográficas, especialmente si se trata de zonas de recarga acuífera.

El impuesto que debe pagarse por aprovechamiento forestal es de un 10% del valor de la madera en pie y debe hacerse efectivo en el momento de ser autorizada la licencia. El 50% de lo recaudado será transferido a las municipalidades para labores de control y vigilancia forestales; y el 50% restante se destinará al Fondo Forestal Privativo. No pagan este impuesto los productos forestales provenientes de plantaciones registradas en el INAB que no hubieren sido establecidas por obligaciones de reforestación, los sistemas agroforestales y los bosques manejados, según el Plan de Manejo aprobado por el INAB que hayan cumplido con todos los compromisos establecidos en la licencia.

Por último, queremos destacar que durante sus primeros cinco años de funcionamiento, el INAB debe sustentar sus planes, programas y proyectos en las acciones y proyectos planteados por el Plan de Acción Forestal para Guatemala (PAFG).

Una crítica que se acostumbra realizar de los planes de manejo es que, generalmente, se constituyen simplemente en planes de corta de árboles, y no proveen un manejo propiamente dicho del bosque que venga a promover su sustentabilidad. Por ser la ley tan reciente es difícil venir a analizar los cambios que se están llevando a cabo. Es importante señalar la reciente creación en Guatemala de la Oficina Guatemalteca de Implementación Conjunta (OGIC), que se espera pueda atraer la inversión de compañías extranjeras que deben reducir sus emisiones de gases efecto invernadero, y que podrían ver como una buena opción el invertir en proyectos de reforestación o conservación del bosque en Guatemala, para secuestrar, de esta forma, el carbono que emiten con sus actividades en la atmósfera.

#### 5.3.1.2 Incentivos

El Título VII de la Ley Forestal establece una serie de disposiciones relativas a incentivos.

*“El Estado otorgará incentivos por medio del Instituto Nacional de Bosques, INAB, en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas conforme con esta ley; a los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades, que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales; y a las agrupaciones sociales con personería jurídica, que virtud a arreglo legal, ocupan terreno de propiedad de los municipios.*

*Estos incentivos no se aplicarán a la reforestación derivada de los compromisos contraídos, según los casos indicados en esta ley. Las plantaciones derivadas de programas de incentivos forestales se conceptúan como bosques plantados voluntarios."*

Para estos incentivos, el Estado destinará anualmente el 1% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios, del cual el 80% se destinará a reforestación y mantenimiento de bosques voluntarios y el 20% al manejo de bosques naturales. De estos porcentajes, el INAB destinará hasta el 50% para incentivar a pequeños propietarios que presenten proyectos por elaborarse en áreas menores de quince hectáreas.

Los incentivos se otorgan por una única vez al propietario, cubrirán un período de 20 años, previa calificación de tierras de vocación forestal y aprobación del respectivo plan de manejo o plan de reforestación, mediante la presentación de un certificado del INAB de que la plantación se encuentra establecida y se ha cumplido el respectivo plan. El área mínima para optar por los incentivos es de dos hectáreas. Y, finalmente, ningún proyecto puede beneficiarse con más del 1% del monto total anual de incentivos forestales.

A efectos de otorgar los incentivos, el INAB determinará, anualmente, las especies de árboles forestales, las regiones para reforestación, las prioridades en la solución de la crisis ambiental, el costo por hectárea en el establecimiento de plantaciones y en el manejo de bosques naturales.

Adicionalmente, "el INAB establecerá un programa de garantía crediticia para la actividad forestal, mediante el cual se respaldarán los créditos que otorgue el sistema bancario para el fomento del sector forestal a los pequeños propietarios referidos en el artículo 83 de la presente ley, usando recursos del Fondo Forestal Privativo u otras fuentes; el reglamento debe regular los procedimientos del programa de garantía crediticia a la actividad forestal del pequeño propietario." Con respecto al Fondo Forestal Privativo, éste solamente podrá destinarse a programas de desarrollo forestal, creación de masas forestales e industriales, manejo de bosque natural, restauración de cuencas, sistemas agroforestales, reforestación, investigación, estudios técnicos, capacitación forestal, educación agroforestal y asesorías.

Con respecto a los incentivos en Guatemala, el uso de incentivos fiscales como los descritos por esta ley es muy reciente. De hecho, el uso de incentivos fiscales para la conservación en general, es muy novedoso en Guatemala y no apareció hasta la Ley de Áreas Protegidas, que autorizó la exención del pago del impuesto territorial y deducciones del impuesto sobre la renta a las personas que se involucren en la constitución de áreas protegidas.

En el caso específico de los incentivos a la actividad forestal, por ser la ley tan reciente (recordemos que entró en vigencia en diciembre de 1996), aún no se ha implementado el programa de incentivos descrito anteriormente. Existe una propuesta para este programa de incentivos, pero aún está pendiente de aprobación por parte de la Junta Directiva del INAB.

### **5.3.2 Avicultura y caña de azúcar**

Estas actividades presentan problemas ambientales principalmente provocados por la contaminación de aguas que se puede producir de sus desechos, así como del uso de plaguicidas, por lo cual se reseñan ciertas regulaciones en esta materia. Además, en el caso de la avicultura, Guatemala cuenta con legislación que otorga incentivos específicos a esta actividad, por lo que también se describen los mismos a continuación.

#### *5.3.2.1 Recurso hídrico*

Al igual que en otros países de la región, existen múltiples regulaciones que influyen en el uso y conservación del recurso hídrico, tales como el Código de Salud, Código Penal, Norma COGUANOR de Agua Potable, Código Municipal, Creación del Consejo Nacional de Agua y Saneamiento, Reglamento de Requisitos mínimos y sus límites máximos permisibles de contaminación para la descarga de aguas servidas, Creación de la Comisión Nacional para el Manejo de Cuencas Hidrográficas, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, etc.

También, es importante señalar que de acuerdo con la Constitución Política de este país, "...todas las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia."<sup>150</sup> Esta disposición es importante, porque entonces las aguas en este país no son de dominio privado y, por ello, el Estado tiene toda la potestad para imponer límites a su uso. Es interesante también transcribir el artículo 128 de la misma Constitución, que dice:

*"Artículo 128: Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos. El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso."*

No obstante, las múltiples leyes que regulan y protegen este recurso, la contaminación de las aguas es un problema grave en este país. En su control tienen competencias muy importantes el Ministerio de Salud y las municipalidades. Estas últimas, con el apoyo de la OPS, por medio del Instituto de Fomento Municipal (IFM) de Guatemala han estado brindando seguimiento al "Programa de rehabilitación de plantas de tratamiento de agua para consumo humano en Guatemala" y también se está extendiendo el mismo a plantas de tratamiento de aguas residuales. No es un secreto que en Guatemala casi todos los procesos que tienen involucrados sistemas para tratar el agua tienen graves problemas. Por lo anterior, el IFM maneja en este momento tres programas básicos:

---

<sup>150</sup> Artículo 127 de la Constitución Política de Guatemala.

- Evaluación de plantas de tratamiento de agua (PTAP) y aguas residuales (PTAR) para su rehabilitación.
- Ampliación y mejoramiento de sistemas de agua potable y alcantarillados.
- Operación y mantenimiento de los sistemas de abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

Desde el punto de vista legal, la norma COGUANOR, que es la que regula los aspectos de potabilidad del agua, se está revisando con apoyo de la OPS, además se está explorando la posibilidad de evaluar el decreto 60-89 “Reglamento de requisitos mínimos y sus límites máximos permisibles de contaminación para la descarga de aguas residuales”, cuya implementación ha sido muy difícil por los aspectos que regula, por la resistencia industrial y por falta de recursos para hacerla cumplir.

Con respecto al Ministerio de Salud, que es al que le corresponde principalmente el cumplimiento del decreto antes citado, la División de Saneamiento del Medio es la más relacionada con la contaminación de aguas. Dentro de sus funciones más importantes, está la definición de las normas y procedimientos para controlar y prevenir la contaminación no sólo del agua, sino del ambiente en general.<sup>151</sup> Es con base en esta competencia otorgada a esta división a partir del Código de Salud,<sup>152</sup> que a la misma le corresponde el control de actividades de contaminación de aguas,<sup>153</sup> del aire,<sup>154</sup> suelo, por ruido, etc. Sin embargo, los problemas de otros países ya apuntados en cuanto a falta de equipo, personal, etc., son también elementos que limitan el trabajo de esta división.

#### 5.3.2.2 *Plaguicidas*

Dentro de las funciones más importantes del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) está velar por el cumplimiento de las regulaciones relacionadas con los plaguicidas. En este sentido, hace un par de años se dio una reforma al acuerdo gubernativo 377-90 que era el que regulaba las actividades de registro, etiquetado, importación, elaboración, almacenamiento, propaganda, transporte, venta y uso de plaguicidas, así como las medidas de protección para la población, la flora y la fauna.<sup>155</sup> Si bien dichas regulaciones prevén medidas tendientes a la limitación de la contaminación de cursos de agua, del suelo y de la población en general, también es cierto de que al igual que en otros países de la región, el cumplimiento de dichas regulaciones no ha sido suficiente para prevenir problemas de incorrecto uso de plaguicidas. Al igual que en los otros países centroamericanos, muchas veces se han utilizado en Guatemala plaguicidas de alta peligrosidad, amparándose en razones de aparente beneficio para las plantaciones y su productividad.

Con el apoyo del programa MASICA (Medio Ambiente y Salud en el Istmo Centroamericano) de la OPS/OMS, en Guatemala, 1996 se conformó la Comisión Interinstitucional de Plaguicidas y, además, se hizo un diagnóstico sobre el uso de plaguicidas en tres municipios

<sup>151</sup> Artículo 51, inc. e) del Reglamento del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Acuerdo Gubernativo 741-84.

<sup>152</sup> Decreto 45-79, del 6 de setiembre de 1979.

<sup>153</sup> Acuerdo gubernativo 60-89, del 17 de febrero, 1989. Reglamento de requisitos mínimos y sus límites máximos permisibles de contaminación para la descarga de aguas servidas.

<sup>154</sup> Acuerdo gubernativo 1117-90, del 22 de noviembre, 1990, decreto 20-92, del 19 de mayo, 1992, acuerdo gubernativo 19-97 del 2 de febrero, 1997, entre otros, en los cuales se fijan normas para limitar la contaminación atmosférica y el control de emisiones.

<sup>155</sup> Acuerdo gubernativo 4-94 del Poder Ejecutivo.



de los Departamentos de Quetzaltenango, Suchitepeque y Retalhuleu. Además, como parte del componente PLAGSALUD se está implementando, en este país, el proyecto Control de Riesgos asociados con el uso de Plaguicidas. Este proyecto forma parte de una iniciativa regional y tiene cinco componentes principales:

- Coordinación interinstitucional e intersectorial.
- Vigilancia epidemiológica y ambiental.
- Capacitación y educación.
- Investigación de problemas de salud y ambiente.
- Legislación.

En Guatemala, uno de los pasos más importantes ha sido tratar de constituir comités interinstitucionales a nivel departamental y se han constituido en Escuintla, San Marcos, Quetzaltenango, Retalhuleu, Suchitepéquez y Chimaltenango. En algunos casos, la acción de estos comités ha sido más localizada como en el caso de Escuintla, en donde se ha llegado a constituir cinco comités interinstitucionales de plaguicidas en cinco municipios prioritarios. Con estos comités se espera desarrollar acciones más concertadas que vengán a beneficiar al productor al mismo tiempo que protejan a la población y al medio.

Dentro de los planes de PLAGSALUD, en Guatemala se incluye llevar a cabo una encuesta a nivel departamental sobre el uso y manejo de plaguicidas para de conocer la situación real del uso de plaguicidas a nivel local y programar acciones futuras. Como parte de este trabajo, en el departamento de Escuintla ya se tiene información sobre más de 1 000 usuarios de plaguicidas. En este momento, también se está llevando a cabo este trabajo en San Marcos, Quetzaltenango, Retalhuleu, Suchitepéquez y Chimaltenango.

#### 5.3.2.3 *Incentivos a la Avicultura*

Al igual que el turismo, esta actividad se diferencia de otras actividades productivas en Guatemala en virtud de tener una ley específica que ha venido a brindarle incentivos específicos para su desarrollo. En este sentido, se debe reseñar necesariamente la Ley de Fomento Avícola.<sup>156</sup> Esta ley vino a reformar las anteriores disposiciones de esta actividad productiva contenidas principalmente en el Decreto 1331.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 2 de la Ley de Fomento Avícola viene a brindar incentivos fiscales a esta actividad.

*“Artículo 2: La avicultura, como actividad productora de alimentos de consumo básico, gozará de los incentivos de exoneración siguientes:*

---

<sup>156</sup> Decreto N.º 63-87, del 16 de setiembre, 1986.

Derechos de importación sobre:

- La maquinaria y repuestos para la maquinaria, equipo, implementos y accesorios para las plantas e instalaciones avícolas.
- Alimentos, materias primas para elaborar alimentos, productos químico-farmacéuticos y biológicos que se empleen para la protección, conservación y desarrollo de las aves.
- Pollitas y polluelos y otras especies avícolas con peso unitario que no exceda de 185 gramos. En caso de emergencia nacional en la actividad avícola, se podrá, como caso de excepción, importar aves reproductoras ya desarrolladas, previo dictamen favorable de la Comisión de Fomento Avícola.

Las exoneraciones anteriores se concederán siempre y cuando los artículos o productos indicados no se produzcan en Guatemala en igualdad de calidad y precio y, solamente, por los productos y cantidades estrictamente necesarios, por lo cual el Ministerio de Finanzas Públicas podrá establecer los límites de exoneración proporcionales al volumen de producción.

Las exoneraciones indicadas en este artículo se otorgarán exclusivamente a personas individuales o jurídicas que se dediquen directamente a la producción, incubación, crianza y engorde de aves y la producción de carne y huevos de especies avícolas. En caso de comprobarse la utilización de las exoneraciones para fines distintos a los originalmente solicitados, el Ministerio de Finanzas Públicas, previa audiencia al interesado, podrá reducir o suprimir, según la gravedad del caso, los límites que éste tuviere asignados, sin perjuicio de aplicar otras sanciones que correspondan.”

Como se puede observar dichos incentivos son muy amplios. Sin embargo, al igual que en el caso del turismo, el otorgamiento de este tipo de incentivos no está ligado a ningún tipo de parámetro que venga a promover la sostenibilidad de la misma actividad. Por esta razón, se recomienda promover por medio de incentivos, prácticas de producción avícola que utilicen tecnologías y métodos sustentables y, especialmente, aquellas que limiten la contaminación ambiental provocada por esta actividad.

### **5.3.3 Turismo**

La importancia de la actividad turística en Guatemala es tal que, actualmente, representa la segunda fuente de divisas para el país, solo después del café, y se espera que antes del 2000 se constituya en la primera fuente.

Con respecto a esta actividad, la legislación guatemalteca tiene un marco regulatorio específico, principalmente descrito por medio de la Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo<sup>157</sup> (INGUAT), la Ley de Fomento Turístico Nacional y su Reglamento.<sup>158</sup> Es esta última ley, que ya cumplió más de dos décadas, la que ha propiciado el desarrollo de infraestructura turística en el país por medio de los incentivos que ella ofrece. Estos incentivos están descritos en el artículo 10, que dice:

---

<sup>157</sup> Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo. Decreto N.º 1701 y sus reformas según decretos N.º 22-71 y 23-73, y el Decreto Ley N.º 68-85.

<sup>158</sup> Ley de Fomento Turístico Nacional. Decreto N.º 25-74, del 10 de mayo, 1974.

*“Las personas individuales o jurídicas que al amparo de la presente ley realicen en un Centro o Zona declarado de Interés Turístico Nacional, inversiones, obras, construcciones, instalaciones, servicios o actividades relacionadas con el turismo, gozarán por el término de diez años de los siguientes beneficios:*

- *Reducción hasta el cincuenta por ciento de los impuestos que graven los actos de constitución y ampliación de sociedades que tengan por objeto dichas actividades.*
- *Exoneración de todos los impuestos y derechos sobre importación, así como cargos y sobrecargos, sobre materias primas, materiales de construcción, equipos, aparatos, vehículos o embarcaciones de cualquier clase, utensilios, mobiliarios y enseres, en general, designados a tales instalaciones y construcciones, así como sobre los aparatos, equipos y objetos de entretenimiento y diversión para los usuarios de dichas instalaciones, siempre que no sean producidos por la industria nacional o centroamericana en igualdad de condiciones.*<sup>159</sup>
- *Exoneración del pago del impuesto territorial sobre las nuevas construcciones o sobre el valor de las ampliaciones o modernizaciones.*

Durante el período de las exoneraciones, no podrá imponerse nuevos gravámenes que modifiquen los derechos adquiridos conforme con este decreto, a las personas individuales o jurídicas a quienes beneficie. En la venta de bienes por parte del INGUAT se exonera de todos los impuestos, arbitrios, cargos y sobrecargos.”

De acuerdo con lo anterior, para poder obtener los incentivos indicados el solicitante deberá tener ubicada su actividad turística en una zona o centro declarado como de interés turístico por el INGUAT. Estas zonas comprenden “...extensiones del territorio en áreas urbanas o rurales de la Nación o de los particulares que presenten un conjunto efectivo o potencial de atractivos turísticos...”<sup>160</sup> Por su parte, los “Centros” se refieren a proyectos turísticos individualizados (por ejemplo, un hotel específico ubicado fuera de una zona declarada de interés turístico). Muchas de las zonas de interés turístico fueron declaradas como tales por el INGUAT en 1978 y dentro de éstas se incluyen áreas del Petén, Lago Izabal, Antigua, Chichicastenango y Panajachel. No fue hasta muy recientemente, a mediados de la década de los noventa, que de nuevo el INGUAT procedió a declarar de una sola vez varias zonas más de interés turístico.

El procedimiento para obtener estos incentivos está descrito en el acuerdo del INGUAT.<sup>161</sup> Este acuerdo diferencia entre aquéllos que desean solicitar los incentivos para un proyecto nuevo y aquéllos que lo hacen para la remodelación o ampliación de un proyecto turístico ya existente. En ambas ocasiones, se debe presentar una solicitud con variada documentación adjunta. Inicialmente, al igual que para invertir en cualquier otra actividad comercial en Guatemala, si se trata de un inversionista extranjero, éste debe contar con una sociedad constituida de acuerdo con las leyes nacionales o, al menos, constituir un mandante en el país. Una vez realizado lo anterior, es importante señalar que, inicialmente, el procedimiento

<sup>159</sup> De acuerdo con interpretación gubernamental, la exoneración de impuestos de importación aplica solamente al pago de aranceles, y no al pago de otro tipo de impuestos que se deben cancelar en el momento de importar un producto en Guatemala (como el IVA).

<sup>160</sup> *Op.Cit.*, Art. 2.

<sup>161</sup> INGUAT. Acuerdo N.º 184-95-D, del 20 de junio, 1995.

para obtener los incentivos requiere que la empresa haya sido inscrita como empresa turística por el INGUAT. Una vez realizado lo anterior, se procede a plantear la solicitud de exoneración de derechos e impuestos de importación, la que debe incluir entre otros aspectos el detalle de los bienes que se pretenden importar libres de impuestos, incluyendo su cantidad. La documentación que se debe adjuntar con la solicitud incluye los documentos usuales de personería jurídica y representación legal, planos del lugar e inclusive una justificación económica del proyecto, que es una especie de estudio de factibilidad de éste. Todo lo anterior es presentado al Departamento de Fomento del INGUAT, en donde la Junta Evaluadora de Expedientes de Exoneración, comisión conformada por representantes del INGUAT, del Ministerio de Economía y del Ministerio de Finanzas, proceden a revisar y aprobar en su caso las solicitudes planteadas.

De ser aprobada en forma total o parcial una solicitud de exoneración, la ésta es remitida al Ministerio de Economía para su trámite final, ya que el INGUAT lo que hace desde el punto de vista legal es "recomendar" las exoneraciones, pero este Ministerio es el que tiene la potestad legal de aprobarlas o no. No obstante lo anterior, es conocido que todas las recomendaciones del INGUAT, en este campo, son siempre acogidas por el Ministerio de Economía.

Con respecto al tiempo, si toda la documentación aportada por el inversionista al INGUAT está completa y a derecho, toma aproximadamente un mes a este instituto para emitir su criterio sobre la solicitud. Como antes se indicó, luego pasa al Ministerio de Economía. Por haberse dado algunos retrasos en este Ministerio, se está trabajando en un acuerdo gubernamental para que en este Ministerio también se limiten a un plazo de un mes para emitir su criterio sobre las solicitudes que le sean remitidas por el INGUAT.

En relación con efecto y la magnitud de estos incentivos, se puede observar la siguiente tabla, en la cual resalta que el sacrificio fiscal causado por el otorgamiento de éstos fue de 4,7% del monto de la inversión total, para 1996.

<b>Empresa</b>	<b>Empleos directos</b>	<b>Núm. Habitac.</b>	<b>Inversión (US\$)</b>	<b>Exoneración solicitada</b>	<b>Porcentaje Inv./exon.</b>
Centro Int. Convenciones	77	6 salones	18 520 236	1 602 200	8,6
Hotel El Dorado	126	175	23 700 000	1 329 695	5,6
Hotel Intercontinental	450	273 suites	50 200 000	2 150 000	4,3
Hotel Quinta Real	171	129 suites	23 000 000	400 000	1,7
Petén Espléndido Hotel	25	62	1 288 277	30 000	2,3
<b>Totales</b>	<b>849</b>		<b>116 708 513</b>	<b>5.511 895</b>	<b>4,7</b>

En cuanto al futuro, al igual que en otros países centroamericanos como Costa Rica, el INGUAT está siendo objeto de análisis y se ha mencionado la privatización de algunos de sus servicios como una opción. No obstante, actualmente, las autoridades responsables de su manejo han manifestado que su intención es mejorar la gestión de este Instituto y no privatizarle. En este sentido, se manejan diversas opciones de reforma a la Ley Orgánica del INGUAT.

Desde el punto de vista **ambiental**, anteriormente el INGUAT exigía como requisito previo de aprobación de una solicitud de exoneración la presentación por parte del inversionista de la resolución del CONAMA, aprobando la EIA del proyecto respectivo. No obstante lo anterior, según las autoridades del INGUAT, la falta de recursos del CONAMA para atender en forma adecuada y pronta las EIA sometidas a su estudio, provocaba grandes retrasos en la aprobación de éstas, lo cual hacía que se retrasara el trabajo del INGUAT al tener que esperar la resolución del CONAMA. Con base en lo indicado, el INGUAT cambió su política y, actualmente, no exige presentar la resolución de aprobación de la EIA como un requisito previo.

### **5.3.4 Listado de legislación seleccionada en relación con el medio ambiente**

A continuación se anexa un listado de la legislación ambiental guatemalteca más relevante.

<u>Nombre</u>	<u>Decreto N.º</u>	<u>Fecha de publicación</u>
Código Penal	17-73	5-7-73
Código de Salud	45-79	6-9-79
Modificaciones al Código de Salud	144-83	30-11-83
Modificaciones al Código de Salud	34-84	17-4-84
Modificaciones al Código de Salud	108-84	20-11-84
Agua Potable. Norma COGUANOR	Acuerdo Gubernativo 26-85	18-10-85
Creación del Comité Permanente de Coordinación de Agua Potable y Saneamiento COPECAS	Acuerdo Gubernativo 1036-85	7-11-85
Modificaciones al Código de Salud	132-85	23-12-85
Código Municipal	58-88	18-10-88
Creación del Consejo Nacional de Agua y Saneamiento CONAGUA	Acuerdo Gubernativo 643-88	19-8-88
Reglamento de requisitos mínimos y sus límites	Acuerdo Gubernativo	17-2-89

<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Decreto N.º</u></b>	<b><u>Fecha de publicación</u></b>
máximos permisibles de contaminación para la descarga de aguas servidas	60-89	
Creación de la Comisión Nacional para el Manejo de Cuencas Hidrográficas CONAMCUEN	Acuerdo Gubernativo 195-89	5-4-89
Creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos	Acuerdo Gubernativo 238-92	6-5-92
Aprobación del Convenio de la creación del Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica y Panamá. CARE	20-93	26-7-93
Norma COGUANOR agua uso industrial, calderas y sistemas de enfriamiento	Acuerdo Gubernativo 107-95	14-6-95
Ley Reguladora sobre Importación, Elaboración, Almacenamiento, Transporte, Venta y Uso de Pesticidas.	43-74	5-6-74
Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente	68-86	19-11-86
Aprobación del Convenio Constitutivo Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo	12-90	13-3-90
Modificación a la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente	75-91	21-11-91
Ley de Áreas Protegidas	4-89	10-2-89
Modificación a la Ley de Áreas Protegidas	18-89	3-3-89
Reglamento sobre Registro, Comercialización, Uso y Control de Plaguicidas Agrícolas y Sustancias Afines	Acuerdo Gubernativo 377	11-5-90
Reformas a la Ley de Áreas Protegidas	110-96	12-12-96
Constitución Política de la República de Guatemala		3-6-85
Ley Forestal	101-96	4-12-96

<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Decreto N.º</u></b>	<b><u>Fecha de publicación</u></b>
Reglamento de la Ley de Areas Protegidas	Acuerdo Gubernativo 759-90	27-8-90
Aprueba convenio de cooperación técnica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Finlandia sobre el manejo y utilización sostenida de bosques naturales de coníferas de Guatemala	10-93	25-3-93
Aprueba la norma guatemalteca obligatoria de calidad siguiente: COGUANOR NGO 44 080 PLAGUICIDAS. Fungicidas orgánicos. Mancozeb técnico. Especificaciones. Adoptada por la Comisión Guatemalteca de Normas en el Punto 4.º. Resolución N.º. 21-92, Acta No. 60-92 de 10 de noviembre, 1992	Acuerdo Gubernativo 470-93	16-11-93
Ley Reguladora del Registro, Autorización y Uso de Motosierras	122-96	20-12-96
Ley que reglamenta la Piscicultura y la Pesca	1235	18-1-32
Prohibición total de pesca del Delfín con fines comerciales	S/N	29-1-73
Publica lista roja de flora silvestre para Guatemala	27-96	23-5-96
Publica lista roja de fauna silvestre para Guatemala	27-96	23-5-96
Ley de Fomento de la educación ambiental para implementar desde nivel pre-primario hasta diversificado	74-96	30-9-96
Prohíbe la Utilización de Gases Clorofluorocarbonos	Acuerdo Gubernativo 252-89	5-5-89
Su objeto es prevenir la contaminación atmosférica, promover métodos para reducir emisiones contaminantes, fija plazo de tres meses para ajustar motores y dotarlos de dispositivos que minimicen	Acuerdo Gubernativo 1117-90	22-11-90

<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Decreto N.º</u></b>	<b><u>Fecha de publicación</u></b>
emanaciones		
Norma del Comité Guatemalteco de Normas COGUANOR para verificación de Aerosoles	Acuerdo Gubernativo 1326-90	22-4-91
Establece que los vehículos automotores terrestres accionados con motor de combustión interna de gasolina o combustibles alternos, que se importen y que hayan sido fabricados desde 1993 deberán estar certificados en lo relativo a la emisión de gases.	20-92	19-5-92
Reglamento de Control de Emisiones de Vehículos Automotores	Acuerdo Gubernativo 19-97	2-2-97
Ley de Defensa de la Sanidad Animal	463	29-11-47
Reglamento de Sanidad Animal	Acuerdo Gubernativo S/N	11-11-48
Se prohíbe contaminar las aguas de los ríos, riachuelos, manantiales y lagos. Se prohíbe usar letrinas sin dispositivo de depuración o adecuada filtración de los desagües.	1004	10-8-53
Ley de Sanidad Vegetal	446	20-10-55
Código Civil	106	14-6-63
Ley de Fumigación	375	2-9-65
Reglamento de requisitos mínimos y sus límites máximos permisibles de contaminación para la descarga de aguas servidas.	Acuerdo Gubernativo 60-89	17-2-89
Modifica el Acuerdo Gubernativo 377-90. Regula las actividades de Registro, etiquetado, importación, elaboración, almacenamiento, propaganda, transporte, venta y uso de plaguicidas en genereal, las medidas de seguridad y protección de las personas que en su actividad laboral estén expuestas a los riesgos de su aplicación, los de la	Acuerdo Gubernativo 4-94	1994



<b><u>Nombre</u></b>	<b><u>Decreto N.º</u></b>	<b><u>Fecha de publicación</u></b>
población en general, flora y fauna.		
Ley de Fomento a la Difusión de la Conciencia Ambiental	116-96	23-12-96
Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos	120-96	23-12-96



## 6. EL SALVADOR

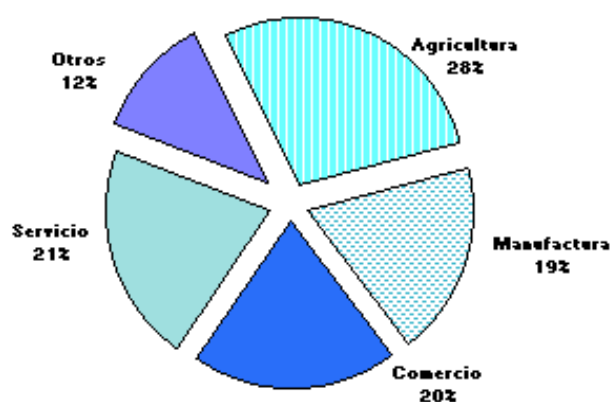
### 6.1 Introducción

Con una extensión de un poco más de 21 mil kilómetros cuadrados, este país es el más pequeño de la región centroamericana. Sin embargo, con una población que se acerca a los 6 millones de personas El Salvador tiene la mayor densidad de habitantes por kilómetro cuadrado de la región (266 habitantes/km<sup>2</sup>). Esta densidad poblacional ha contribuido definitivamente al hecho de que este país haya sido casi, en su totalidad, desprovisto de su cobertura boscosa original y, en general, a los problemas ambientales que presenta. Además, una guerra civil que se prolongó por varias décadas y se intensificó en los 80's ha dejado igualmente profundas huellas en esta sociedad y en el ambiente.

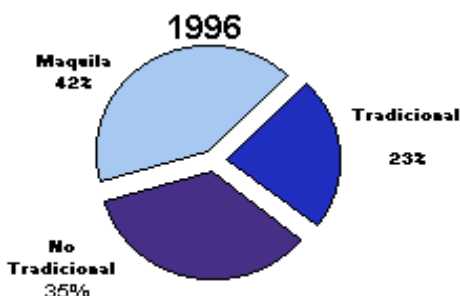
A diferencia de los otros países estudiados en este informe, tales como Honduras o Guatemala, en el caso de El Salvador el sector agrícola no es tan importante en su economía.

Mencionamos lo anterior en virtud de que dos de las tres actividades económicas objeto de este estudio son agrícolas: el café y la caña de azúcar. En este sentido, la contribución del sector agrícola al PIB ha caído del 25% en 1970 al 13,5% en 1995. Esto hace que la mano de obra, en este país, tenga una composición nacional distinta de los de los otros países de la región o, en otras palabras, la estructura de la población económicamente activa es radicalmente diferente.

**EMPLEO TOTAL POR SECTORES 1995**



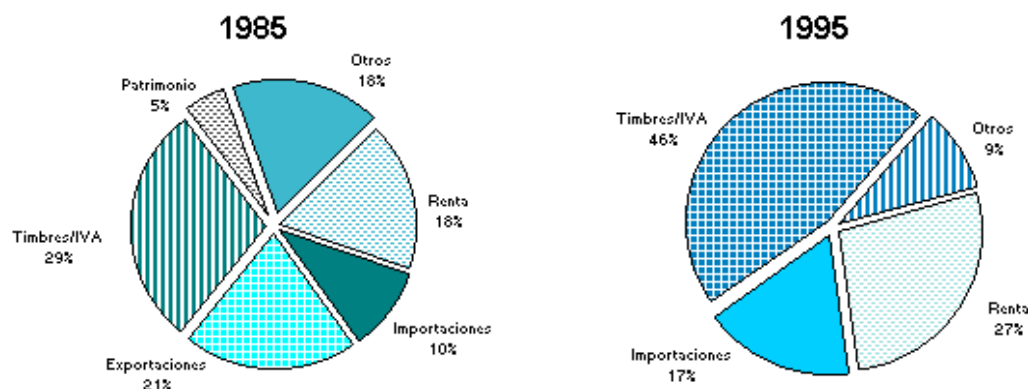
FUENTE: Direccion General de Estadisticas y Censos



Además, es interesante mencionar la composición de las exportaciones en El Salvador y, en especial, la variación que han tenido en los últimos años con el auge de las exportaciones no tradicionales y de la maquila. Es así como para 1986, el 26% del total de las exportaciones correspondía a productos no tradicionales, mientras que el restante 74% correspondía a los tradicionales. Para 1990, ya las exportaciones no tradicionales, habían superado a las tradicionales en una proporción de 51 a 49%. Más recientemente, la maquila ha venido a consolidarse en este país y su aporte en las exportaciones es muy importante tal y como se muestra a continuación.

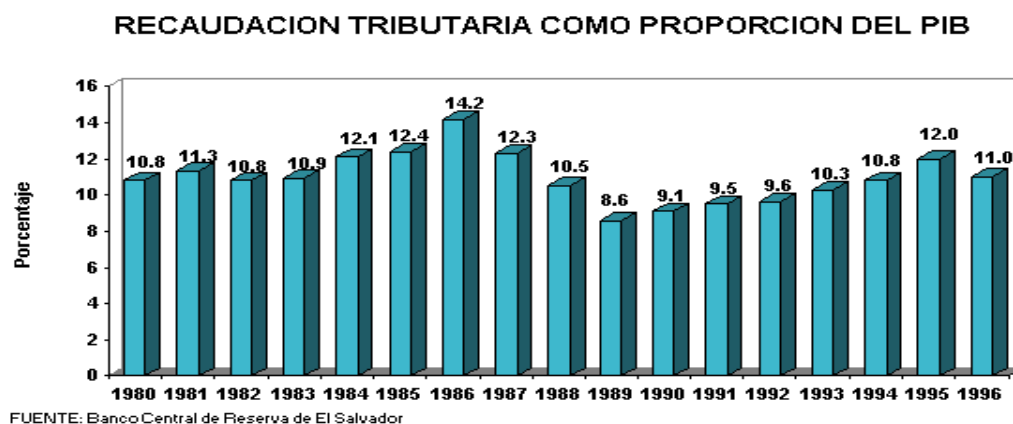
### 6.1.1 Políticas fiscales

Por el impacto que los incentivos fiscales tienen o podrían tener en la producción salvadoreña y su sostenibilidad, es interesante tratar el tema tributario en este país. De acuerdo con lo anterior, puede observarse en las siguientes figuras la composición de la estructura tributaria en El Salvador. Un aspecto interesante al observar las diferencias entre ambas figuras, es el papel de los impuestos a la exportación, que con base en las políticas de incentivo a las exportaciones han sido prácticamente eliminados. Asimismo, es importante destacar la inexistencia en este país del impuesto territorial, sin el cual obviamente no es viable ningún incentivo que involucre la exención del pago de éste, como en otros países de la región.



Otro dato interesante es la proporción que representa la carga tributaria en relación con el PIB, la cual es de casi el doble de la de países como Guatemala que es del 7-9%, según se observa en la Figura 21.

En forma específica con respecto a los impuestos y su relación con la producción agrícola, la producción salvadoreña de este sector se siente perjudicada por las exenciones tributarias que existen a la importación de ciertos productos agrícolas que, en general, deberían pagar el IVA. Por lo tanto, se considera que una medida apropiada para reactivar a este sector, sería eliminar esas excepciones. Ello sería obviamente una medida de tipo proteccionista. Por otra parte, se considera que existe un faltante de mayores incentivos fiscales para el sector productor, y que no necesariamente es exportador, sino que abastece al mercado interno.



Específicamente relacionado con este documento y el aspecto fiscal, algunos productores pretenden que se hagan realidad varias acciones, tales como la deducción del impuesto sobre la renta del monto de las inversiones que se realicen con finalidades de protección ambiental. Asimismo, se busca entre otras acciones, exonerar del impuesto sobre la renta las inversiones de capital en el sector agrícola. Por supuesto, que ambas iniciativas antes citadas tendrían un efecto positivo en la sostenibilidad del sector en este país, pero su realización futura aún es difícil de predecir.

### **6.1.2 Tenencia de la tierra**

En forma similar a la de otros países de la región que se han visto involucrados en conflictos armados internos, El Salvador presenta graves problemas de tenencia de la tierra, que se ponen de manifiesto especialmente por medio de casos de invasiones ilegítimas de tierras privadas. De esa forma se han tomado tierras y las personas culpables de esos actos muchas veces no han sido desalojadas. De acuerdo con lo anterior, existe mucha inseguridad para el inversionista, pues no se le garantiza una estabilidad en la tenencia de la tierra, en su propiedad privada, además de la inseguridad propiamente personal que siente. Por ello, se están planteando reformas en el sistema judicial salvadoreño, además de buscar una mayor presencia de las autoridades judiciales y administrativas que vengán a proteger y garantizar la propiedad de los bienes inmuebles en este país.

### 6.1.3 Crédito

De acuerdo con el sector agropecuario de este país, hay varios problemas relacionados con el crédito, los que se transcriben a continuación.

- “Bajo porcentaje de productores reciben créditos del sistema financiero formal;
- Insuficientes montos otorgados para créditos de avío e inversión. No cubren;
- Altas tasas de interés para avío e inversión a mediano plazo y largo plazo;
- Inadecuados períodos de gracia por inversión a mediano plazo y largo plazo;
- Ausencia de líneas especiales de crédito destinadas a promover investigación de nuevas tecnologías;
- Normas restrictivas y obsoletas para la clasificación de usuarios agrícolas;
- Falta de tasas de interés de fomento y desarrollo...”<sup>162</sup>

Es interesante mencionar un reciente estudio de la FAO que indicaba que sólo entre el 12 y el 15% de los pequeños productores en este país están en condiciones de solicitar créditos bancarios y aún en el caso de que reciban éstos, el crédito no incluye el financiamiento de técnicas o prácticas de beneficio ambiental como la conservación de suelos.

No obstante, los problemas antes señalados, es importante anotar que de acuerdo con el estudio realizado las tasas de interés en El Salvador, son las más bajas de la región, con tasas menores al 20% y, por lo tanto, la problemática, en este campo, está más relacionada con la cartera crediticia de los bancos y con las condiciones de los préstamos. Se debe tener muy presente que si, por ejemplo, se castigan los créditos a mediano y largo plazo al preferir otorgar créditos de corto plazo de recuperación (como los dados al sector comercial), se está desincentivando la inversión en formas más sustentables de producción que requieren mayores períodos para demostrar sus utilidades.

De acuerdo con información recopilada, existe una línea de crédito ambiental por parte del Banco Multisector de Inversiones (BMI), sin embargo el mayor problema con dicha línea de crédito es la inexistencia de un seguimiento apropiado del uso de los créditos, por lo que son utilizados para otros fines.

## 6.2 Marco legal general

El Salvador presenta una situación ambiental preocupante. Por ejemplo, se considera que el 80% del territorio presenta graves problemas de erosión, pérdida de suelo, baja fertilidad, contaminación por agroquímicos y pérdida de cobertura forestal. **No obstante lo anterior, de todos los países centroamericanos, El Salvador es el que cuenta con menos previsiones legales relacionadas expresamente con el medio.** Como ejemplo de ello es el único país de la región que aún no cuenta con una Ley Marco o General del Ambiente. Desde hace varios años, existe una propuesta de ley, pero ésta no ha sido aprobada por el Congreso y su texto varía constantemente. Se podría afirmar que la conservación del medio no había sido considerada muy importante, y no es hasta ahora que se está retomando el interés en el tema y se cuenta con apoyo nacional e internacional para este trabajo.

---

<sup>162</sup> Propuesta de reactivación del sector agropecuario y agroindustrial de El Salvador, 1996, p. 8.

Por lo anterior, en la actualidad, existe un período de actividades muy intenso en el campo legislativo, con cuatro proyectos de ley relacionados con el medio ambiente. Nos referimos a la Ley Forestal, la Ley de Incentivos Forestales, la Ley de Áreas Naturales Protegidas y el proyecto de Ley General Ambiental.

La Ley Forestal contempla el establecimiento de plantaciones forestales comerciales y de protección, así como el apoyo a cultivos agroforestales. Sin embargo, los incentivos serán definidos por el segundo proyecto de ley antes indicado. Por su parte, el proyecto de ley de Áreas Naturales Protegidas, en su forma actual, enumera 10 categorías de áreas protegidas y apoya el desarrollo de actividades ecoturísticas.

En términos generales, la legislación de este país relacionada con el medio ambiente presenta los mismos problemas señalados para los demás países: falta de reglamentación, dispersión de las competencias institucionales, vacíos legales, normas ya obsoletas, falta de incentivos y controles, falta de recursos humanos y materiales para hacer cumplir las leyes, etc.

### **6.2.1 Constitución Política** <sup>163</sup>

La Constitución de El Salvador, a pesar de ser relativamente reciente y haber sufrido una serie de reformas la última el año pasado, contiene solamente dos disposiciones atinentes al medio ambiente y a los recursos naturales.

De modo general, establece que la salud de los habitantes constituye un bien público, cuya conservación y restablecimiento deben procurar el Estado y las personas. El Estado fija la política nacional de salud, y controla y supervisa su aplicación.

Dentro del capítulo sobre orden económico, tal como sucede en la Constitución de Honduras, se ubica la única disposición específica sobre recursos naturales:

*“Artículo 117.- Se declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados.*

*La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales y del medio serán objeto de leyes especiales.”*

Es importante señalar que la Constitución instituye para toda persona el recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por violación de los derechos que otorga ésta, en cuenta los citados anteriormente. No obstante lo anterior, no se conoce de resolución alguna de esta Sala que haya venido a definir los límites y alcances de dichas disposiciones relacionadas con el medio ambiente.

---

<sup>163</sup> Decreto N.º 38, del 15 de diciembre, 1983, vigente desde el 20 de diciembre, 1983.

### **6.2.2 Proyecto de Ley del Ambiente (setiembre de 1995)**

En la primera parte de este proyecto, denominada Parte General, se encuentran los conceptos, principios y derechos que fundamentan dicha ley, así como las normas tendentes a facilitar y obligar a la formulación de una política nacional ambiental. A la vez, se crea la Autoridad Ambiental Nacional, con rango de Ministerio de Estado y como ente coordinador del Sistema de Gestión del Ambiente. Entre los principios más importantes que enumera esta ley, se citan el de prevención y el del contaminador-pagador.

La segunda parte, denominada Parte Especial, contiene el marco legal para la conservación de los recursos naturales tanto renovables y no renovables, e introduce la variable ambiental como una obligación legal en todas las etapas de su aprovechamiento.

La ley cuenta con su propio procedimiento, en un tercer título, el cual establece instancias y procedimientos especiales coherentes con las estructuras legales, judiciales y administrativas de El Salvador; además de que establece infracciones ambientales e introduce el concepto de Delito Ambiental (gracias a una reforma al artículo 299 del Código Penal, mediante la cual se crea la figura de “Corrupción y Contaminación del Ambiente”).

En esta sección se propone la creación de la Fiscalía Ambiental como una rama especializada de la Fiscalía General. Otro de los entes que instituye es la jurisdicción ambiental y agraria, según los requisitos y disposiciones de la Ley del Órgano Judicial, y establece un procedimiento administrativo especial para conocer de las infracciones ambientales y el juicio sumario para los casos ambientales, y deducir la responsabilidad civil y penal. Igualmente, introduce el concepto de interés difuso y de acción popular para lograr una mayor participación de los ciudadanos en la defensa del ambiente.

Para efectos del presente documento, se ha considerado importante detenernos un poco más en aquello relacionado con los incentivos propuestos. En este sentido, existe un capítulo titulado “De los incentivos y beneficios”, artículos 37 a 41, en el cual la Autoridad Ambiental debe elaborar una propuesta de incentivos y beneficios ambientales con el objeto de facilitar la reconversión de procesos y actividades contaminantes, incluyendo incentivos y beneficios fiscales, tributarios, crediticios y morales.

El Estado debe proveer mecanismos adicionales para financiar la gestión ambiental, como los canjes de deuda pública por conservación y desarrollo sostenible; debe optimizar la captación de la cooperación técnica y financiera internacional destinada a actividades y proyectos productivos que incorporen adecuadamente el componente ambiental; apoyará a la empresa privada en la búsqueda de fondos para proyectos de saneamiento ambiental empresarial y producción limpia; y otorgará anualmente el Premio Nacional del Ambiente.

El proyecto también propone que los bancos del país incluyan un máximo de un 3% de la inversión total para financiar el estudio de impacto ambiental, cuando las actividades o proyectos por realizar así lo requieran.

Como se puede observar, la sección de incentivos de dicho proyecto de ley es muy pobre y remite a un reglamento la elaboración posterior y la responsabilidad de definir específicamente los incentivos de tipo fiscal o tributarios. Se considera que se deberían incluir dichas disposiciones en el mismo proyecto, y no dejarlo a un reglamento de incierta existencia y aprobación.



### 6.2.3 Ley de Reactivación de las Exportaciones<sup>164</sup>

Esta ley ha venido a brindar un marco regulatorio que por medio de incentivos fiscales pretendía apoyar la exportación en el país de productos no tradicionales. La ley excluye de sus beneficios al café, el azúcar y el algodón, a menos de que estas actividades incorporen por medio de un proceso de transformación al menos un 30% de valor agregado al que tenían originalmente. Para estos efectos se considera para los dos primeros como el valor original los siguientes:

*“A) Café: Sobre todo proceso industrial posterior del café oro, es decir, el endospermo del fruto del cafeto desprovisto de endocarpio y mucilago y que corresponde al llamado café verde en el mercado y comercio internacional;*

*B) Azúcar: Sobre todo proceso industrial posterior del azúcar cruda...”<sup>165</sup>*

Los beneficios que otorga dicha ley, son:

- “Devolución del 6% del valor FOB de las exportaciones fuera de Centroamérica, cuyo valor haya sido ingresado al mercado cambiario;
- Los exportadores están afectos a una tasa del cero por ciento del Impuesto al Valor Agregado (IVA)...”

Con la anterior ley es que se ha incentivado especialmente la actividad de la maquila y de las exportaciones no tradicionales en este país, que como se observó en los gráficos al inicio de este apartado, han tenido un gran auge en la última década. Por no corresponder a este estudio, el análisis de actividades no tradicionales no se profundiza en el detalle de éstas.

## 6.3 Marco legal e institucional específico

### 6.3.1 Ministerio de Agricultura y Ganadería

Con respecto a las actividades de café y caña de azúcar, el Ministerio de Agricultura y Ganadería es la institución más importante. Este Ministerio tiene su fundamento legal en el reglamento interno del Órgano Ejecutivo, contenido en el Decreto N.º 24, del 18 de abril, 1989 sobre el Consejo de Ministros, publicado en el Diario Oficial N.º 70, Tomo N.º 303, de la misma fecha. Las competencias de este Ministerio están establecidas en el artículo 41 del citado reglamento.

Entre sus atribuciones podemos citar:

- Investigar, desarrollar y divulgar tecnologías aplicables a las condiciones ambientales y socioeconómicas del país, que conduzcan al incremento de la producción y la productividad de los diferentes rubros que constituyen la actividad agropecuaria,

<sup>164</sup> Decreto N.º 460, del 18 de abril, 1990 y sus reformas

<sup>165</sup> Artículo 12 del Reglamento General de la Ley de Reactivación de las Exportaciones. Decreto N.º 68, del 27 de noviembre, 1990.

principalmente de aquéllas que sustentan las necesidades alimenticias para consumo interno.

- Intensificar la utilización de las técnicas de riego y avenamiento para la producción agropecuaria, en función del uso racional del agua con fines de máximo aprovechamiento del recurso del suelo.
- Aplicar medidas preventivas y combativas para evitar la introducción o propagación de plagas agropecuarias en el país.
- Colaborar con entidades gubernamentales y organismos internacionales competentes para prevenir y combatir la contaminación ambiental.

Con base en lo anterior, este Ministerio tiene responsabilidades de control ambiental; sin embargo, su responsabilidad ha sido principalmente de desarrollo agropecuario. No es sino recientemente que se instaló una oficina técnica dentro del MAG que se encarga de hacer un control ambiental de las actividades promovidas por el mismo Ministerio. Dentro de esta oficina, se incluyen diversos profesionales dentro de los cuales inclusive hay un abogado que controla el cumplimiento de los requisitos ambientales exigidos por la legislación de este país. Como ejemplo de ello, se verifica el cumplimiento de una Evaluación de Impacto Ambiental en el momento de desarrollar proyectos mineros, hidroeléctricos y de desarrollo urbano.

Con respecto a los **plaguicidas**, las regulaciones, en este país, son similares a las de los demás de la región y su control está bajo el Ministerio de Agricultura. Por lo anterior, El Salvador cuenta con una Ley de Sanidad Vegetal y Animal<sup>166</sup> bastante reciente. Además, cuenta con una Ley sobre el control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para uso agropecuario.<sup>167</sup> Sin embargo, al igual que en los demás países de la región, los controles sobre el uso de los plaguicidas con la finalidad de protección del medio no están muy desarrollados y la función del Ministerio de Agricultura promueve la producción, mientras que el Ministerio de Salud no ha tenido un papel importante en el control ambiental. El sistema de registro es similar al de Costa Rica y al de Honduras, en virtud de programas regionales para uniformar las normas en este sentido. Asimismo, como parte de tratados de libre comercio entre los países de la región se están uniformando las etiquetas y su contenido. También, esto último impulsado, en gran medida, por las compañías que exportan estos productos a la región y para quienes la producción de etiquetas distintas para cada país de la región resulta más oneroso que la elaboración de una única etiqueta por ser utilizada en diversos países del istmo centroamericano.

### 6.3.2 El Ministerio de Salud y el Código de Salud<sup>168</sup>

Según este Código, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es el organismo encargado de determinar, planificar y ejecutar la política nacional en materia de salud; de dictar las normas pertinentes; organizar, coordinar y evaluar la ejecución de las actividades relacionadas con la salud.

Dentro de este marco general es que el Ministerio debe desarrollar programas de saneamiento ambiental que logren las siguientes metas:

---

<sup>166</sup> D.O. N.º 234, del 18 de diciembre, 1995

<sup>167</sup> D.O. N.º 239, del 10 de mayo, 1973 y su reforma N.º 111, del 14 de junio, 1993

<sup>168</sup> Decreto Legislativo N.º 955, promulgado el 11 de mayo, 1988 y publicado en el Diario Oficial N.º 86, Tomo N.º 299, del 11 de mayo, 1988

- abastecimiento de agua potable
- disposición adecuada de excretas y aguas servidas
- eliminación de basuras y desechos
- eliminación de animales dañinos (roedores, insectos vectores y otros)
- higiene de los alimentos
- saneamiento y buena calidad de viviendas y construcciones en general
- saneamiento de los lugares públicos y de recreación
- higiene y seguridad en el trabajo
- eliminación y control de contaminaciones del agua de consumo, suelo y aire
- eliminación y control de otros riesgos ambientales.

Para cumplir estas metas, el Ministerio tiene amplias facultades de intervención, control e imposición de medidas correctivas o de saneamiento. También, establecerá las normas de calidad sanitaria para el agua de consumo humano, las condiciones técnicas y legales para los servicios de agua potable, de eliminación y disposición de excretas y de aguas negras, servidas e industriales, la ubicación de los botaderos públicos de basura, sistemas de tratamiento para los establecimientos que produzcan desechos peligrosos, las medidas necesarias para proteger a la población de contaminantes como humo, ruidos, vibraciones, olores desagradables, gases tóxicos, pólvora u otros atmosféricos, autorizaciones o permisos para edificios destinados al servicio público y para crear nuevas poblaciones, urbanizaciones o calles.

*“Se prohíbe descargar residuos de cualquier naturaleza, aguas negras y servidas en acequias, quebradas, arenas, barrancas, ríos, lagos, esteros; proximidades de criaderos naturales o artificiales de animales destinados a la alimentación o consumo humano, y cualquier depósito o corriente de agua que se utilice para el uso público; consumo o uso doméstico, usos agrícolas e industriales, balnearios o abrevaderos de animales, a menos que el Ministerio conceda permiso especial para ello.” (Artículo 67)*

Asimismo, “...las aguas provenientes de cloacas, desagües y otras presumiblemente contaminadas, no podrán destinarse a la crianza de especies acuáticas comestibles ni al cultivo de vegetales y frutas que suelen ser consumidas sin cocimiento.”

Finalmente, el Código en su artículo 284, determina como infracciones graves a la salud, entre otras:

- “No cumplir con las medidas adoptadas por las autoridades correspondientes, destinadas a impedir la contaminación del ambiente que puedan dañar la vida o la salud de las personas.”
- “Descargar los desechos sólidos o líquidos de origen doméstico o industrial en los cauces naturales de los ríos, lagos y otros similares, sin el permiso correspondiente.”
- “No acatar las órdenes del Ministerio en las que determine tratamiento de aguas servidas o la construcción de instalaciones adecuadas para la disposición de excretas.”

- “No obtener el permiso del Ministerio para la instalación y funcionamiento de fábricas de conservas, mercados, supermercados, ferias, mataderos, expendios de alimentos y bebidas, panaderías, fruterías, lecherías, confiterías, cafés, restaurantes, hoteles, moteles, cocinas en internados y otros.”

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio cuenta con la facultad legal de controlar los efluentes de Ingenios de Azúcar y de Beneficios de Café. Con respecto a estas actividades, actualmente se está llevando a cabo una encuesta denominada “Evaluación situacional ambiental de beneficios procesadores de café, temporada 1996-97”. Esta información ya ha sido recopilada, aunque aún no ha sido digitada en una base de datos. Se espera utilizar la misma como información básica para dar un seguimiento en el futuro de las emisiones de esta industria.

En El Salvador existe un **Reglamento sobre la calidad del agua, el control de vertidos y las zonas de protección**.<sup>169</sup> Este reglamento regula lo relativo a la descarga de residuos sólidos, líquidos o gaseosos en las aguas, sean ríos, lagos o mares, alcantarillados sanitarios y obras de tratamiento. La entidad encargada de velar por su cumplimiento es el mismo Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social por medio del Departamento de Vertidos, el cual cuenta en las oficinas centrales con una sola persona. El resto de su personal es el que se encuentra en las diversas regiones del país (Centros de Salud), pero que deben cumplir con todas las funciones propias del Ministerio y no solo con las de control ambiental. Este Departamento está en la Dirección de Atención al Medio, que se encarga de todo lo relacionado con controles ambientales en El Salvador.

El reglamento indicado establece un procedimiento para obtener la autorización de descarga de residuos. Los criterios que toma en cuenta la autoridad son básicamente los objetivos de calidad establecidos y las posibilidades de que no se afecten las diferentes utilidades del medio receptor.

No obstante la existencia de dichas regulaciones, por la importancia económica de ambas actividades (azúcar y café), el Ministerio de Salud no toma acciones enérgicas en contra de los que las incumplen. En este momento, se espera negociar la determinación de una nueva norma de límites máximos permisibles de emisiones de efluentes. Según la información obtenida, con la nueva norma se espera determinar un parámetro de límite máximo de DBO que se aplicará a cualquier actividad por igual. Además, se pretende utilizar una metodología similar a la utilizada en Costa Rica para tratar de disminuir la contaminación producida por estas actividades. De acuerdo con esto, el Ministerio de Salud espera suscribir acuerdos con los beneficiadores y sus representantes para ir cumpliendo diversas etapas de reducción de la contaminación e instalación de plantas de tratamiento en cada beneficio de acuerdo con plazos previamente establecidos.

Como parte de su plan de trabajo el Departamento de Vertidos pretende que personal del Ministerio de Salud realice visitas a los beneficios y se tiene como una meta la realización de cuatro visitas a cada uno de ellos durante la temporada de beneficiado.

Además, como parte de lo anterior, con el apoyo de la OPS se han realizado varias “Jornadas de Concientización” en las cuales se ha buscado compartir con los propietarios de beneficios de café y de los ingenios de azúcar. En las mismas se han tratado tanto temas legales como

---

<sup>169</sup> Decreto Ejecutivo N.º 50 del 16 de octubre, 1987, publicado en el Diario Oficial N.º 191, Tomo N.º 297, del 16 de octubre, 1987

técnicos e inclusive el uso más apropiado del agua, que no está de más afirmar que es un problema, en este país, por su no abundancia en los niveles de otros países de la región. Dentro de este mismo campo, inclusive, la Procuraduría Adjunta de los Derechos del Ambiente ha organizado seminarios para buscar un mejor uso del agua.

### **6.3.3 El Ministerio del Ambiente**

Si bien tan sólo hace unos dos años se había creado la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente, hace pocas semanas se creó este Ministerio, que básicamente vendrá a cumplir las funciones de aquélla, aunque con mayor presencia institucional por su nuevo rango legal. Por ser de creación tan reciente, este Ministerio aún no ha sido organizado y su personal inclusive, aún no ha sido definido.

El objetivo principal del Ministerio indicado será coordinar y dar seguimiento a la gestión ambiental del país, tratando de mezclar las acciones sectoriales del medio ambiente y los recursos naturales. Es considerado, por ello, la autoridad máxima en materia ambiental.

Dentro de sus funciones específicas están la formulación, evaluación y seguimiento de la política ambiental, formular la Estrategia Nacional del Medio Ambiente, revisar las evaluaciones de impacto ambiental, revisar la aplicación de las leyes ambientales, etc.

Es difícil opinar sobre la labor de este Ministerio en virtud de su reciente creación. Sólo se espera que el mismo tenga mayores recursos que la Secretaría que le precedió, la cual vio por esta razón sumamente limitadas sus funciones e impacto.

### **6.3.4 Entes coadyuvantes en la gestión y control ambiental: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República**

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos fue creada como consecuencia de los Acuerdos de Paz. Es dentro de ésta que mediante el artículo 15 se creó la figura del Procurador Adjunto para la defensa de los derechos del medio ambiente, cuyas competencias son entre otras:

- Garantizar y promover los derechos humanos al uso y disfrute del medio ambiente para el pleno desarrollo de la persona humana.
- Ejecutar acciones que prevengan violaciones de los derechos ambientales.

Como parte de esas funciones indicadas, el Procurador tiene facultades similares a las de la Defensoría de los Habitantes en Costa Rica y como parte de ello, puede solicitar la preparación de un informe sobre la denuncia presentada, buscar que se evite la continuación del problema, plantear los recursos judiciales y administrativos cuando corresponda y recomendar las políticas, leyes y medidas tendentes a mejorar la situación del medio. En este campo ambiental, el papel de la Procuraduría de los derechos humanos no ha sido tan activo como en otros campos; sin embargo, su trabajo se sigue consolidando y ha ganado, poco a poco, el apoyo y la confianza de los ciudadanos de ese país. Obviamente, cuenta con recursos limitados para sus funciones.

Con respecto a la Fiscalía General de la República, que tiene a cargo la acción penal pública en El Salvador, por medio de un acuerdo creó la Unidad para la Defensa de la Ecología, cuyo nombre ha venido a ser modificado por medio del acuerdo número 335, del 25 de noviembre del año anterior, al de Unidad para la Defensa del Medio Ambiente y Salud. Por ser de reciente creación, se está organizando y conformando, de acuerdo con la información obtenida.

### **6.3.5 Turismo**

Es interesante resaltar el hecho de que en El Salvador no existe legislación que haya venido a brindar incentivos fiscales específicos a la actividad turística. Si bien ha habido conversaciones e interés en este tipo de beneficios, los cuales no se han hecho realidad. De acuerdo con lo anterior, el Instituto Salvadoreño de Turismo se encarga, principalmente, de la promoción turística del país como un destino atractivo. Además, existe la Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR) en quien se ha dejado la responsabilidad de buscar inversionistas turísticos para este país, función más difícil de cumplir que en los otros países centroamericanos precisamente por la falta de incentivos fiscales señalada.

## **6.4 Listado de legislación seleccionada relacionada con el medio ambiente**

Se brinda a continuación un listado de la legislación ambiental salvadoreña más relevante.

<b>Nombre</b>	<b>Decreto N.º</b>	<b>Fecha de publicación</b>
Ley Forestal	268	8-11-73
Reglamento para el establecimiento de salineras y explotaciones con fines de acuicultura marina en los bosques salados	14	1-4-86
Código Municipal	274	31-1-86
Ley Básica de la Reforma Agraria	153	5-4-80
Reglamento a la Ley de Urbanismo y Construcción	21	5-3-91
Ley de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Área Metropolitana de San Salvador y Municipios Aledaños.	734	8-12-93
Plan Nacional de Reforestación	322	
Código Penal	270	13-2-73
Constitución Política	38	15-12-83

<b>Nombre</b>	<b>Decreto N.º</b>	<b>Fecha de publicación</b>
Código Civil		23-8-59
Ley de Conservación de Vida Silvestre	844	14-4-94
Ley General de Actividades Pesqueras	799	14-9-81
Reglamento para la Aplicación de la Ley General de Actividades Pesqueras	82	26-9-83
Ley Forestal	268	8-2-73
Código Municipal	274	31-1-86
Código de Salud	955	28-4-88
<hr/>		
Reglamento sobre la calidad del agua, el control de vertidos y la zona de protección	50	16-10-87
Ley de Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	341	17-10-61
Creación de la Comisión Coordinadora de la Reforma Sectorial de Recursos Hídricos	62	13-8-95
Código Penal	270	13-2-73
Reforma al Código de Salud	91	28-11-91
Ley de Transporte Terrestre. Tránsito y Seguridad Vial	477	19-10-95
Consejo Nacional del Medio Ambiente	91	
Ley de Sanidad Vegetal y Animal	524	30-11-95
Ley sobre el control de pesticidas, fertilizantes y productos para uso agropecuario	315	25-4-73
Reforma a la Ley sobre el control de pesticidas, fertilizantes y productos para uso agropecuario	532	24-3-93