



El canal de Nicaragua desde la perspectiva jurídica ambiental internacional

..... || **Nicolás Boeglin**

Profesor de derecho internacional público en la Universidad de Costa Rica (nboeglin@gmail.com).



El 7 de julio de 2014, el Gobierno de Nicaragua anunció que el canal interoceánico que pretende construir atravesará el gran lago Cocibolca (8.264 kilómetros cuadrados; el segundo más grande en América Latina), tendrá una anchura variable de entre 230 y 520 metros y una longitud de 278 kilómetros, de los que 105 corresponden al sector del lago.

En relación con la profundidad del canal, los estudios técnicos dados a conocer indican una profundidad variable de entre 27,6 y 30 m. Si consideramos que la profundidad promedio del Cocibolca es de unos 13 metros, y que este lago concentra gran cantidad de sedimentos provenientes de toda la cuenca del río San Juan, el mantener un canal de 30 metros de profundidad en estos 105 kilómetros constituye en sí un verdadero reto sobre el que poco o nada se ha dicho.

Varias organizaciones de Nicaragua han externado sus dudas en relación con el impacto ambiental de este megaproyecto. Sectores académicos de ese país han unido esfuerzos y publicado una compilación de estudios auspiciada



Volver al índice



Alfredo Huerta. San Juan del Sur, Nicaragua.

por la Academia de Ciencias de Nicaragua (2014) titulada *El canal interoceánico por Nicaragua: aportes al debate*. En varios artículos contenidos en el volumen se percibe la misma preocupación originada en el hermetismo con que las autoridades nicaragüenses han manejado los datos técnicos. Sobre los beneficios otorgados a las dos empresas chinas, lo que se indica en las páginas 111 y 112 reviste particular interés. Y uno de los especialistas en los cuerpos de agua de Nicaragua, el académico Salvador Montenegro, es enfático respecto del costo ambiental de la proyectada obra: “El propósito de estas líneas es mostrar que, independientemente de la

factibilidad constructiva y la factibilidad comercial de la obra inicial, la sostenibilidad ambiental de este magno proyecto presenta probabilidades muy bajas de obtenerse si se emplea el Cocibolca como parte de la ruta, arriesgándose a un colapso a mediano plazo de dicha iniciativa, y con ello una tragedia económica, social y ambiental para nuestro país” (p. 57).

El 15 de julio recién pasado, Costa Rica solicitó formalmente a Nicaragua, mediante nota diplomática, una copia de los estudios de impacto ambiental de la obra, exigiendo, entre otros puntos, conocer los

estudios sobre los posibles impactos transfronterizos de este proyecto, así como sobre los posibles efectos que la sedimentación en el lago intervenido tendría en el río San Juan y el río Colorado, que corre por territorio costarricense y del que dependen los frágiles ecosistemas del extremo noreste de Costa Rica. En 2013, Costa Rica se había declarado satisfecha con el hecho de que la ruta escogida no fuera por el río San Juan. En aquel momento, no obstante, habíamos indicado (Boeglin, 2013) que la cuenca del río San Juan -de la que el lago es parte- y los acuíferos que posiblemente comparten ambos Estados -a los que no es ajena la masa lacustre que representan los más de 8.200 kilómetros cuadrados del lago- dependen en gran parte de los equilibrios naturales de esta compleja cuenca hidrográfica.

En relación con los acuíferos compartidos por Costa Rica y Nicaragua, los estudios técnicos del proyecto minero que iba a desarrollarse en la localidad Las Crucitas -en Costa Rica- evidenciaron la existencia de un acuífero regional en la zona, así como la ausencia de estudios, por parte del costarricense Servicio Nacional de Agua y Avenamiento, sobre los acuíferos en la Zona Norte. Un intercambio de opiniones, público pero inconcluso, entre el suscrito y el ministro de Ambiente de aquella época fue sobre este aspecto preciso (Boeglin, 2009) en relación con el faltante de información del Estado costarricense.

El artículo 16 de la ley 840, aprobada en junio de 2013 de manera expedita por el Congreso de Nicaragua, aclara los alcances de las responsabilidades del concesionario: “Ni El Concesionario ni ninguna otra Parte del Sub-Proyecto serán responsables o tendrán responsabilidades frente a ninguna persona, incluyendo Entidades Gubernamentales, con respecto a condiciones ambientales preexistentes ya sean de limpieza, manejo o alguna otra acción vinculada a condición ambiental preexistente de ninguna de las áreas donde El Proyecto está ubicado o de las áreas que podrían utilizarse en El Proyecto, incluyendo en cada caso las superficies de tales áreas así como el espacio aéreo, subterráneo y el agua ubicada bajo, sobre o a través de tales áreas”.

Por su parte, el artículo 17 b) establece un inédito “ámbito de no aplicación del derecho” en el ordenamiento jurídico de Nicaragua, al señalar de manera expresa que: “Será inaplicable a El Proyecto o los Sub-proyectos: cualquier ley, código, o decreto que tenga fuerza de ley, así como cualquier reglamento, decreto, ordenanza o resolución emitida por cualquier Entidad Gubernamental que contradiga o impida: (i) el cumplimiento de las obligaciones de cualquier parte de El MCA en virtud de los disposiciones de El MCA, incluyendo cualquier asunto que en base a las disposiciones de El MCA, el Gobierno deba cumplir, procurar o usar sus mejores esfuerzos para obtener o asegurar ; o (ii) el ejercicio de

los derechos otorgados a cualquier Parte del Sub-Proyecto en virtud de las disposiciones del MCA” (por MCA se entiende el Acuerdo Marco de Concesión e Implementación, según lo estipula el artículo 1 a) de la misma ley 840).

Desde la firma del tratado Cañas-Jerez de 1858, Costa Rica posee derechos perpetuos de navegación en el río San Juan para fines comerciales. La frontera entre Costa Rica y Nicaragua, acordada en ese año, responde en gran medida al futuro proyecto canalero: dos bahías en sus extremidades declaradas “comunes”, un solo Estado ejerciendo el “dominio y sumo imperio” sobre las aguas del río San Juan, y competencias conjuntas en materia de defensa del río. El tratado es completado con dos artículos que refieren a sus efectos sobre los contratos de canalización. Este tratado de 1858 retoma la línea acordada entre Estados Unidos y Gran Bretaña, años antes, para definir la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, tal como lo estipula el artículo III del tratado Webster-Crampton, suscrito el 30 de abril de 1852. La diferencia entre ambas líneas consiste en que la de 1852 menciona que la frontera inicia en el “South Bank of Colorado at its confluence with the sea at high water mark on said river”, mientras la de 1858 la ubica en “la extremidad de Punta Castilla en la desembocadura del río San Juan de Nicaragua”.

Esta diferencia intentó ser remediada por los dos ribereños del San Juan

mediante la firma de varios tratados que nunca llegaron a ser debidamente ratificados: el tratado del 13 de julio de 1868 sobre “el mejoramiento de uno de los ríos Colorado o San Juan”; la Convención Esquivel-Rivas del 21 de diciembre de 1868, en la que Costa Rica concede las aguas del Colorado para que Nicaragua las desvíe y “pueda obtener el restablecimiento o mejora del puerto de San Juan de Nicaragua” (artículo 1); y el tratado del 2 de junio de 1869 en igual sentido. El 5 de febrero de 1883, un nuevo tratado fue firmado y, esta vez, Costa Rica aceptaba que la frontera con Nicaragua iniciara en la desembocadura del río Colorado (artículo 1), lo que confirmaría el tratado sobre el canal interoceánico del 19 de enero de 1884 (artículo V). Estos cinco tratados adoptados en menos de 20 años evidencian las presiones ejercidas para intentar ajustar la línea fronteriza a la acordada entre Estados Unidos y Gran Bretaña en 1852.

Pese a estos intentos fallidos, hay una constante: desde 1858, los derechos de navegación para fines comerciales fueron siempre invocados por Costa Rica para detener o frenar cualquier intento unilateral de Nicaragua de canalizar el río San Juan. Un tratado suscrito el 5 de abril de 1940 entre ambos Estados pareciera ser el último intento concertado para canalizar las aguas del río San Juan. El hecho de que desde el año 2011, en declaraciones de sus máximas autoridades, Costa Rica haya anunciado que la construcción de la denominada “trocha

fronteriza” obedece a la idea de “ya no tener que depender de Nicaragua” para navegar por el río San Juan, posiblemente haya tenido un efecto indirecto: el de revivir el proyecto de canal interoceánico. Entre dos sujetos de derecho, la renuncia tácita al ejercicio de un derecho y la renuncia a dicho derecho son separadas por un hilo bastante delgado. Este último se vuelve particularmente tenue cuando se trata de dos Estados soberanos, y de competencias territoriales.

Cabe recordar que, en 1997, Costa Rica y Nicaragua, con la colaboración de la Organización de los Estados Americanos, realizaron de manera conjunta el Estudio de Diagnóstico de la Cuenca del Río San Juan y Lineamientos del Plan de Acción, en el marco del programa conjunto denominado Pro Cuenca San Juan. Se trataba de un estudio preliminar sobre la vulnerabilidad de la cuenca hidrográfica del San Juan, efectuado en un período de cierta distensión entre ambos ribereños del San Juan, y que corresponde a la administración gubernamental 1994-1998 en Costa Rica. Además de dicho estudio, ambos Estados procedieron a la “densificación” (colocación de mojones o hitos intermediarios) de parte de la frontera norte durante este mismo período. Asimismo, intentaron resolver mediante negociaciones diplomáticas el delicado tema de la portación de armas por parte de policías costarricenses en las aguas del San Juan. Costa Rica basaba este uso

en las disposiciones del tratado de 1858, que refieren a competencias en materia de “guarda” del San Juan (artículo IV), mientras que Nicaragua objetaba el uso de armas de cierto calibre para estas tareas. El acuerdo alcanzado, conocido como el acuerdo Cuadra-Lizano, suscrito en julio de 1998, logró plasmar una solución técnica en lo que pareciera ser el último ejercicio de negociación bilateral exitoso. Lamentablemente, Nicaragua desconocería días después este acuerdo.

Unos años después, las buenas relaciones personales entre los mandatarios de ambos Estados llevarían a negociar un acuerdo para que Costa Rica no presentara demanda alguna durante tres años (acuerdo Tovar-Caldera, suscrito el 26 de septiembre de 2002). Vencido el plazo establecido, Costa Rica anunció que acudiría a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), en el 2005, para defender este y otros derechos de navegación, obteniendo, cuatro años después, un fallo adverso sobre el uso de las aguas del San Juan por parte de sus policías (ver fallo del 13 de julio de 2009 de la CIJ, párrafo 156, inciso h): se trata de un interesante ejercicio ante la CIJ en el que un derecho de un Estado estipulado en un tratado de 1858 (cuyo ejercicio es aceptado de manera reticente por el otro Estado, más no ignorado) finaliza ante la CIJ (a solicitud de su titular) con su negación. Un poco más de un año después de la decisión de la CIJ, la crisis de isla Portillos, en 2010, desnudaría la total ausencia de mecanismos de vigilancia policiales de Costa Rica en esta zona.



Alfredo Huerta. San Juan del Sur, Nicaragua.

Se habría esperado que el fallo de 2009 anunciara una nueva era para recuperar paulatinamente un clima más armonioso entre ambos Estados, pero la ocasión propiciada por el juez internacional no fue aprovechada. Además de iniciativas conjuntas en materia ambiental suspendidas durante todo este largo tiempo, las consideraciones ambientales tampoco han salido ilesas. La reciente solicitud de Costa Rica a Nicaragua -del 15 julio de 2014- viene a completar una secuencia de preocupaciones ambientales de uno obviadas por el otro en los últimos años, y que a continuación desglosamos por orden cronológico. Se trata básicamente de:

- Las preocupaciones ambientales de Nicaragua, no atendidas por Costa Rica en el 2008, en el caso del proyecto minero de Las Crucitas (el texto del comunicado de prensa de Costa Rica emitido el 5 de junio de 2008 considera “improcedente” la petición de Nicaragua).
- Las preocupaciones de Costa Rica en relación con el dragado del San Juan en 2010 (con un desafortunado error de apreciación -que debilita la línea defendida por Costa Rica- del entonces canciller René Castro, en su viaje a Managua en julio de 2010 y unas extrañas declaraciones

ante sus propios diputados el 8 de septiembre de ese año [Asamblea Legislativa, 2010, pp.16-21]).

- Las preocupaciones externadas por Nicaragua a Costa Rica ante la construcción de la denominada “trocha fronteriza”, paralela al río San Juan, realizada por Costa Rica a partir de mediados de 2011 sin ningún estudio de impacto ambiental.

Es posible que el proyecto de este canal interoceánico y las incertidumbres de todo tipo que despierta, tanto en Nicaragua como fuera de ella, compliquen las relaciones de ese país con Costa Rica. Independientemente de si este proyecto dará o no lugar a una nueva controversia en La Haya, la CIJ ya cuenta con elementos (casos de dragado del San Juan y de la “trocha fronteriza”) para recordar a ambos Estados la necesidad de mayor consistencia jurídica a la hora de invocar normas relativas a la protección del ambiente en tanto ribereños del San Juan y partes de una cuenca con el mismo nombre. Una visión integral de la CIJ de lo que se denomina “cuenca hidrográfica” -en geografía- y “curso de agua internacional” -y ya no

“río internacional”- en derecho internacional contemporáneo (según la definición dada en la Convención de Naciones Unidas de 1997 sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación) podría precisar el alcance de estas reglas a ambos Estados. Para fortuna del derecho internacional público, con el depósito del instrumento de ratificación número 35 por parte de Vietnam en mayo pasado, esta convención, que debiera interesar más a Estados que comparten cuencas hidrográficas, entró finalmente en vigor en agosto de este año.

Referencias

- Academia de Ciencias de Nicaragua. (2014). *El canal interoceánico por Nicaragua: aportes al debate*. Managua: ACN (Serie Ciencia, Técnica y Sociedad). 173 pp.
- Asamblea Legislativa. (2010). *Actas del 4-10-2010*. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/Actas/2010-2011-PLENARIO-SESI%C3%93N-85.pdf>.
- Boeglin, N. (2009, marzo 7). “Crucitas y el agua, Respuesta al señor Vice Ministro”. *La Nación*. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/2009/marzo/07/opinion1897189.html.
- Boeglin, N. (2013, junio 15). “Canal interoceánico en Nicaragua y efectos posibles sobre la cuenca del San Juan”. *Elpais.cr*. Disponible en: http://www.elpais.cr/frontend/noticia_detalle/3/82429.