

# Parlamento Latinoamericano

## Cartilla de Lineamientos Parlamentarios Ambientalistas

---

### Proyecto Ciudadanía Ambiental Global 2005



Copyright © 2005

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)  
Parlamento Latinoamericano

Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente y de cualquier forma, sin autorización del poseedor de los derechos de autor, con fines educativos gratuitos, siempre y cuando se indique la fuente. El proyecto de Ciudadanía Ambiental Global agradecerá que se le proporcione un ejemplar de las publicaciones educativas que utilicen como fuente esta publicación.

No se puede usar para la reventa ni para ningún otro fin comercial, sin obtener antes permiso escrito del PNUMA .

Se han hecho todos los esfuerzos posibles para asegurar que los créditos sean correctos.

#### DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no son necesariamente las del PNUMA o sus representantes.

El contenido de este volumen no refleja necesariamente los puntos de vista o políticas del proyecto de Ciudadanía Ambiental Global o de sus organismos.

Las designaciones empleadas y la presentación de los temas no implican la expresión de opinión alguna por parte del PNUMA o de sus organismos acerca de la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o de sus límites.

PROYECTO DE CIUDADANIA AMBIENTAL GLOBAL  
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PNUMA/ORPALC)  
Boulevard de los Virreyes 155, Colonia Lomas de Virreyes  
11000, México D.F., México  
Tel.: (52) 55-5202-4841  
Fax:(52) 55-5202-0950  
Correo Electrónico: [ciudadania@pnuma.org](mailto:ciudadania@pnuma.org)  
<http://www.pnuma.org>  
<http://www.pnuma.org/ciudadania/index.php>

Proyecto financiado por GEF

ISBN 968-7913-40-1

Impreso en México

# Instituciones Colaboradoras

## PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

### **Sr. Klaus Töpfer**

Director Ejecutivo

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

## PNUMA DIVISIÓN REGIONAL DE COOPERACIÓN

### **Sr. Ricardo Sánchez Sosa**

Director Regional

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

(PNUMA/ORPALC)

## PNUMA DIVISIÓN DEL FONDO PARA EL MEDIO AMBIENTE MUNDIAL

### **Sr. Ahmed Djoghlaif**

Director, Asistente Ejecutivo de la División del Fondo

para el Medio Ambiente Mundial

(PNUMA/DGEF)

### **Sra. Kristin McLaughlin**

Oficial de Vinculación y Enlace (2004)

(PNUMA/DGEF)

### **Sr. Gabriel Labbate**

Oficial de Vinculación y Enlace (2005)

(PNUMA/DGEF)

## BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

### **Sr. Enrique V. Iglesias**

Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo

### **Sr. Lawrence Harrington**

Representante del BID en México

### **Sr. Isaias Lesmes**

Representante Adjunto del BID en México

### **Sr. Rafael Negret**

Especialista en Medio Ambiente del BID en México

# Créditos

## PARLAMENTO LATINOAMERICANO (PARLATINO)

**Diputado Ney Lopes**  
Presidente  
Parlamento Latinoamericano

**Senador Jorge Pizarro**  
Presidente Alternativo  
Parlamento Latinoamericano

**Sr. Amadeu da Costa Ribeiro**  
Director General  
Parlamento Latinoamericano

Documento preparado por el Sr. Ricardo Schembri  
Carrasquilla para el Parlamento Latinoamericano  
Bogotá, Colombia, 2004

## COLABORADORES POR PARTE DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE / OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PNUMA/ORPALC)

**Sra. Lorena San Román**  
Coordinadora del Proyecto  
Ciudadanía Ambiental Global (GEC)  
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

**Sr. Rody Oñate**  
Oficial de Programa  
Comunicaciones e Información Pública  
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

**Sr. Ricardo Mellado Orellana**  
Edición y Corrección de estilo  
Comunicaciones e Información Pública  
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

**Sra. Martha Lorena Valenzuela de la Cueva**  
Diseño y Formación  
Comunicaciones e Información Pública  
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

**Srta. Itzire Rodríguez Isidro**  
Diseño y Formación  
Ciudadanía Ambiental Global (GEC)  
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe

# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Presentación</b> .....   | 6  |
| <b>Introducción</b> .....   | 8  |
| <b>Cuadro Resumen</b> .....   | 9  |
| <b>CAPÍTULO 1. Las Funciones Parlamentarias</b> .....   | 10 |
| 1.1 Función constituyente .....   | 10 |
| 1.2 Función legislativa .....   | 11 |
| 1.3 Función de control .....  | 12 |
| 1.4 Rol de representación y de diplomacia parlamentaria .....   | 13 |
| <b>CAPÍTULO 2. Las Áreas Temáticas</b> .....  | 14 |
| <b>2.1 Biodiversidad</b> .....  | 14 |
| 2.1.1 Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) .....   | 14 |
| 2.1.2 Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología (Protocolo de Cartagena) .....  | 15 |
| 2.1.3 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) .....                                       | 15 |
| 2.1.4 Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS) .....   | 15 |
| 2.1.5 Convención sobre Humedales (Convención de Ramsar) .....   | 15 |
| 2.1.6 Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO 1972) .....   | 16 |
| <b>2.2 Cambio climático</b> .....   | 16 |
| 2.2.1 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC, 1992) y Protocolo de Kyoto .....   | 16 |
| 2.2.2 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático .....   | 16 |
| 2.2.3 Protocolo de Kyoto .....  | 17 |
| <b>2.3 Agotamiento de la capa de ozono</b> .....  | 17 |
| 2.3.1 Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985) y Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono (1987) ..... | 17 |
| <b>2.4 Aguas internacionales y transfronterizas</b> .....   | 17 |
| 2.4.1 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, 1982) .....  | 18 |
| 2.4.2. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación .....                       | 19 |
| 2.4.3. Convenio sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales .....                                      | 19 |
| 2.4.4. Convenciones de la Organización Marítima Internacional (OMI) para prevenir la contaminación marina .....   | 19 |
| 2.4.5 Convenio y Protocolos del Gran Caribe: Programa Ambiental del Caribe (PAC) .....  | 19 |
| <b>Anexo I</b> .....  | 21 |
| Direcciones de los países y redes participantes en el proyecto Ciudadanía Ambiental Global (GEC)  |    |
| Municipios que integran el proyecto GEC   |    |

## Presentación

La disminución de la pobreza y la inequidad en América Latina y el Caribe es una tarea impostergable. Solo uniendo esfuerzos y construyendo consensos la sociedad civil y el sector gubernamental lograrán alcanzar un desarrollo sostenible.

La *Agenda 21* (1992), la *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas* (2000), la *Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible* y el *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* (2002), entre otros, son acuerdos globales que nos indican cómo es posible avanzar hacia la sostenibilidad en el mundo.

El *Plan de Acción de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible* (JPOI, por sus siglas en inglés) indica que los grandes problemas que debemos resolver son, entre otros, la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenamiento de la base de los recursos naturales para el desarrollo social y económico.

También pone en evidencia el deterioro continuo del medio ambiente mundial, indicando que: continúa la pérdida de la biodiversidad, el deterioro del medio ambiente marino, el avance de la desertificación con casos concretos de los efectos del cambio climático, la mayor frecuencia y más devastadores desastres naturales y el aumento de la vulnerabilidad, en tanto que la contaminación del aire, el agua y los mares sigue afectando a millones de seres humanos.

Menciona también la profunda fisura que divide a nuestras sociedades entre ricos y pobres, así como el abismo cada vez mayor que separa al mundo desarrollado del mundo en desarrollo.

La globalización ha agregado una nueva dimensión a estos problemas. La rápida integración de mercados, la movilidad del capital y el aumento en las corrientes de inversión en todo el mundo han creado nuevos problemas y nuevas oportunidades para alcanzar el desarrollo sostenible.

A nivel regional, se concluye en Johannesburgo y se incorpora al JPOI la *Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable* (ILAC). Este importante acuerdo tiene entre sus objetivos estimular la participación activa del sector privado y de las entidades de la sociedad civil para promover acciones e inversiones que promuevan actividades productivas sostenibles, la conservación y el uso sostenible de bienes y servicios ambientales esenciales para la vida.

Además, la *Estrategia del PNUMA para América Latina y el Caribe 2003-2005* contempla, como una de sus cinco áreas de acción, "promover la integración de los grupos mayores de la sociedad civil en la acción ambiental, así como apoyar la educación pública y aumentar en la sociedad su interés por el ambiente".

Ambos acuerdos nos dan las bases para las acciones que se deben llevar a cabo en la región con el fin de alcanzar el desarrollo sostenible y apoyar la disminución de la pobreza y la inequidad existente, en una alianza "ambiente y desarrollo", articulación que aún no es comprendida en toda su extensión por los diversos sectores de la sociedad.

Considerando lo anterior, y con el fin de brindar un apoyo concreto en la región en la puesta en práctica de los conceptos del Desarrollo Sostenible, buscando un cambio profundo de mentalidad, de conceptos y valores respecto al medio ambiente que nos lleven a la construcción de procesos hacia la sostenibilidad con una participación social informada y responsable, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés) y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA/ORPALC), desarrollan el Proyecto **Ciudadanía Ambiental Global (GEC)**, por sus siglas en inglés) a través de seis redes temáticas de la Región en siete países piloto, contando con el apoyo del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Participan de esta iniciativa Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, México y Perú, así como seis importantes redes temáticas: el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), La Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), el Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI), la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN/CEC), Consumers International (CI), la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y la Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER).

El Proyecto tiene como principal objetivo la formación en América Latina y el Caribe de una ciudadanía que esté consciente de sus derechos y responsabilidades ambientales. Busca además:

- Promover la participación social organizada a partir de su comprensión de los derechos y responsabilidades ciudadanas respecto al medio ambiente.

- Integrar la agenda ambiental regional-local en forma sencilla para motivar la creatividad de la sociedad y realizar acciones que protejan al medio ambiente.
- Promover un cambio en la conducta cotidiana del individuo y la sociedad con respecto al medio ambiente.
- Contribuir a la formación de la conciencia ciudadana crítica y participativa.

La iniciativa pretende generar un interés y compromiso público de la gente con el fin de que ellos tengan un mejor conocimiento y comprensión de los temas ambientales en los países piloto antes mencionados. También para que los tomadores de decisiones logren incidir en las políticas públicas a nivel nacional y local, en las inversiones, en el manejo de los recursos y en opciones tecnológicas más adecuadas para proteger el medio ambiente.

Durante el desarrollo de la iniciativa se llevará a cabo un análisis de la legislación relacionada con los cuatro temas principales de este proyecto, que son: la biodiversidad, el cambio climático, la capa de ozono y las aguas internacionales.

El conjunto de manuales que forman la base conceptual de la acción del proyecto tienen como objetivo que el público en general y, los tomadores de decisiones en particular, tengan a mano los conocimientos básicos de las temáticas antes apuntadas para facilitar la participación ciudadana a través de consultas con los diferentes sectores de la sociedad que cubren las redes antes mencionadas, de manera que se puedan establecer alianzas estratégicas entre los diferentes sectores de la sociedad.

En los 49 municipios piloto se espera mejorar la participación ciudadana y crear conciencia en la población sobre los temas ambientales locales y globales. Así también, es necesario apoyar a los gobiernos locales con información y conocimientos en materia ambiental para que ellos puedan tomar decisiones efectivas y así lograr la conservación y uso adecuado de la biodiversidad, de las fuentes de agua y reducir la vulnerabilidad a nivel local.

Es fundamental también que entre los sectores atendidos, tanto a nivel nacional como en los municipios piloto escogidos, se socialicen las buenas prácticas y las lecciones aprendidas en materia ambiental y su impacto en los aspectos socio-cultural y económico.

Al hacer un repaso rápido de los problemas que apuntan los países y los municipios de América Latina y el Caribe en sus *Agenda 21* locales o nacionales, podemos constatar que entre los principales escollos que señalan para alcanzar el desarrollo sostenible se encuentran: la vulnerabilidad, la basura, el agua en todas sus dimensiones (la naciente, la cuenca, el suministro, la utilización, las aguas negras, entre otras), la deforestación, el transporte, la contaminación, la falta de información para la toma de decisiones y la necesidad de una educación ambiental para el desarrollo sostenible. El compartir las buenas prácticas ayudará a que los países y los municipios se enriquezcan y puedan acelerar su camino hacia el desarrollo sostenible, dando un manejo más adecuado al medio ambiente.

Las lecciones aprendidas ayudarán a evitar las eco-catástrofes, se busca con este intercambio que las comunidades y los países adopten medidas preventivas para que la ciudadanía y los tomadores de decisiones entiendan, por ejemplo, que la deforestación en lo alto de la montaña, unida a una mayor intensidad de las lluvias, producto del cambio climático, conllevan una fuerza inmanejable del agua que a su paso destruye viviendas, haciendas, animales, plantas y seres humanos, entre otros, y que ésto a su vez afecta sensiblemente el desarrollo socio-cultural y el desarrollo económico.

Este proyecto es un ejemplo de los beneficios que conlleva el trabajo en equipo a través de la asociación de varios actores que buscan mejorar a nivel local y nacional la protección y el manejo del ambiente.

## Introducción

El Parlamento Latinoamericano, continuando con su labor en torno a la preservación y restauración de un medio ambiente sano, como resultado de su participación en el proyecto de Ciudadanía Ambiental Global, ha elaborado esta Cartilla de Lineamientos Parlamentarios Ambientalistas, cuyo objetivo básico es sensibilizar a los legisladores de América Latina y a los ciudadanos en general, respecto a la fructífera labor que nuestros Congresos pueden cumplir en relación a los lineamientos y objetivos básicos de la agenda medioambientalista de cada país, incluyendo la visión local, nacional, regional, latinoamericana, internacional o global, con lo que se espera, además, proyectar esta sensibilización a los ciudadanos.

Acorde con ello, el PARLATINO presenta esta Cartilla ante los congresistas de América Latina, la que resume el Manual que también se ha elaborado. Ambos textos son transversales a los manuales específicos elaborados por los países que participan en el proyecto de Ciudadanía Ambiental Global, que corresponden a los cuatro temas principales del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés) y de donde emergen los cuatro manuales temáticos del proyecto: biodiversidad, aguas internacionales, cambio climático y capa de ozono.

En el ambicioso propósito descrito, no se trata de un Manual y una Cartilla que asuman el reto de agotar un tema permanentemente cambiante, de gran dinámica, sino de un manual metodológico que atraviesa el eje central de los manuales temáticos ya señalados.

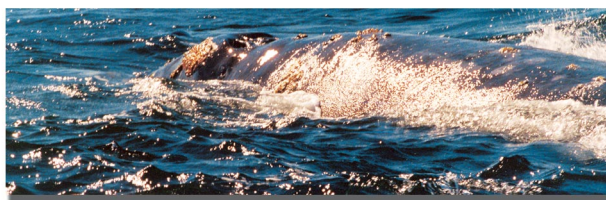


Foto: SEMARNAT

## Cuadro Resumen

El siguiente cuadro presenta un resumen de las etapas y propósitos del proyecto:

### PROYECTO DE CIUDADANIA AMBIENTAL GLOBAL

**Ejecutor:** Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PNUMA/ORPALC).

**Coejecutores:** Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, México y Perú; Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Consumers International (CI), Federación Latinoamericana de Ciudades,

Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA), Consejo Latinoamericano de Iglesias (CLAI), Unión Mundial para la Naturaleza, Comisión de Educación y Comunicación – Oficina Regional para América del Sur (UICN – SUR / CEC), Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) y Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica (ALER).

| FASE   | RESULTADO  |
|--|--|
| 1. Producción de materiales educativos                                 | Producción del manual de lineamientos legislativos   |
| 2. Capacitación  | Realización de 7 talleres con parlamentarios: 3 regionales y 4 subregionales   |
| 3. Campañas de demostración (destrezas y herramientas de comunicación) | Identificación de las mejores leyes y prácticas legislativas nacionales en torno a los 4 ejes temáticos: aguas internacionales, biodiversidad, cambio climático y capa de ozono<br><br>Realización de 7 audiencias o debates públicos (uno en cada país participante en el proyecto), convocadas por parlamentarios nacionales   |
| 4. Diseminación de resultados  | Elaboración de la Carta de los Ciudadanos con la identificación de los derechos y responsabilidades hacia el medio ambiente en general y los 4 temas focales en particular; compilación y difusión de las mejores prácticas ciudadanas identificadas en la ejecución del proyecto y el desarrollo de planes a largo plazo para la implicación constante de los ciudadanos y parlamentarios en actividades ambientales, incluyendo el sustento financiero y la colaboración entre las redes participantes |
| 5. Monitoreo y evaluación del proyecto                                 | Informe sobre los cambios de sensibilización del público y de los parlamentarios (encuestas, informe ambiental global ciudadano, evaluaciones externas y revisión del Consejo Consultivo)  |

## CAPITULO 1

### Las Funciones Parlamentarias

Esta *Cartilla de Lineamientos Parlamentarios Ambientalistas* asume la labor de visualizar el ejercicio del poder legislativo de América Latina y el Caribe como un ejercicio complejo, por lo que se deben desentrañar todas las actividades del quehacer parlamentario y las principales funciones de ese poder, proyectadas sobre el medio ambiente.

Para una plena claridad terminológica se advierte que en América Latina y el Caribe, en estricto sentido, no hay Parlamentos, entendidos estos como las cámaras legislativas a la usanza europea y por influjo británico, es decir, las cámaras del poder legislativo que dan votos de confianza y de censura al gobierno y que a su vez pueden ser disueltas por éste, todo dentro del normal y legítimo juego constitucional. Además, la mayoría de las cámaras legislativas de la región, a excepción de la Asamblea unicameral de Cuba, son congresos, por influjo del constitucionalismo estadounidense. En suma, poderes legislativos que no dan votos de confianza ni de censura al Gobierno y que no pueden ser disueltos por éste.

Hay que recordar que los miembros de los congresos no sólo legislan, también ejercen funciones de constituyentes y el control político, entre otras funciones, así como los ejecutivos también son legisladores, por ejemplo, a través de decretos leyes o decretos legislativos.

Sin embargo, el uso político, el uso ciudadano, el uso internacional y el de los medios de comunicación (en una palabra el uso idiomático), ha vuelto sinónimos los sustantivos congresista, parlamentario y legislador, por lo que dichos términos se usarán indistintamente en esta Cartilla y, en consecuencia, no se adaptarán al contenido específico del contexto en el que sean usados.

#### 1.1 Función constituyente

La función constituyente de los Congresos de América Latina y el Caribe se ejerce fundamentalmente a través de las reformas constitucionales o en la implementación de nuevas constituciones. Sin embargo, esta última labor en no pocas ocasiones se encomienda a Asambleas Constituyentes elegidas específicamente para esa labor en una coyuntura histórica determinada.

Adoptando la división de la Constitución en su parte *dogmática* (definición de los derechos y las garantías ciudadanas) y en su

parte *orgánica* (conformación de los órganos de poder a nivel nacional, federal, territorial y la definición de sus respectivas funciones o competencias), encontramos una primera visión de la labor de los legisladores en materia ambiental.

En efecto, una primera verificación del legislador debe ser la de comprobar que en su constitucionalismo se han incorporado los *derechos humanos de tercera generación*, esto es, los derechos colectivos, caracterizados por cuanto sus titulares no son las personas individualmente consideradas sino la colectividad como un todo (con un cierto dejo muy claro de inspiración en Rousseau). Específicamente esos derechos son: el derecho a la paz, el derecho a la participación ciudadana y **el derecho a un medio ambiente sano**.

Si bien es cierto que probablemente esta figura constitucional de los *derechos humanos de tercera generación* ya se ha cumplido en toda América Latina, para efectos de nuestra Cartilla es imprescindible que el parlamentario de aquellos países adonde aún no haya llegado, promueva su rápida inclusión.

Junto con lo anterior, el derecho a la participación ciudadana es un importante complemento del derecho a un medio ambiente sano, pues garantiza que la ciudadanía actúe ante los complejos problemas ambientales de nuestro tiempo, ya sea: garantizando la financiación pública de proyectos ambientalistas a través de la participación en la planeación pública (audiencias públicas de planificación participativa o de elaboración de proyectos de presupuestos públicos); ejerciendo un control ciudadano sobre autoridades ambientales; llevando a cabo acciones judiciales de rango constitucional en defensa de los derechos constitucionales (las llamadas acciones constitucionales, que están abiertas a todo ciudadano: amparo o tutela, acciones populares, etc.) y, específicamente, en defensa del derecho a un medio ambiente sano.

Se trata, entonces, de verificar y promover que el derecho a un medio ambiente sano tenga rango constitucional, y lograr que ese derecho cuente con mecanismos de protección que puedan ser promovidos por una ciudadanía activa y vigilante por el medio ambiente, que es precisamente lo que busca el proyecto de Ciudadanía Ambiental Global.

En cuanto hace relación a la parte orgánica de la constitución, el congresista preocupado por el medio ambiente podría tener la labor de desentrañar cómo es el reparto de competencias que se da en su país entre las autoridades ambientales, y si esa ingeniería constitucional montada y vigente es la que logra una mayor eficacia y economía en torno a las complejas labores ambientales.

Los problemas de crisis fiscal, la descentralización territorial o sectorial, la desconcentración de funciones, la eficiencia administrativa y la modernización del Estado, son algunos de los tópicos que generalmente afloran en este análisis. El principio administrativo de subsidiariedad aconseja que la función debe ser asignada al nivel administrativo territorial y/o por servicios que más eficientemente pueda ejecutarla, si bien las políticas públicas deben ser definidas por el nivel que tenga una cobertura territorial más extensa, precisamente para garantizar así su homogeneidad.

En otras palabras, parecería que los niveles **ejecutores** deben estar lo más cerca posible al problema ambiental específico a solucionar o prevenir (usualmente serán las autoridades locales), en tanto que los niveles **legisladores y planificadores**, esto es, los que definen la política pública (legisladores) y los que diseñan la política pública con base en ese marco (autoridad de planeación) deben ser los más extensos posibles a nivel territorial (autoridad nacional o, incluso, autoridad supranacional).

Por supuesto, el tema de las competencias es sobre todo una labor legislativa más que una función constituyente, pero si la base constitucional está errada, la labor legislativa no será fructífera, por lo que el legislador podría verificar el tema desde su origen constitucional.

También es muy importante a nivel orgánico constitucional que el legislador verifique cuáles son las autoridades de control sobre la administración pública nacional, territorial o por servicios, que tenga competencias ambientales. Así entonces, probablemente encontrará que el Congreso Nacional tiene funciones de control político sobre las autoridades nacionales o federales, que existen órganos específicos de control disciplinario o fiscal sobre la administración pública (Ministerio Público, Procuraduría, Contraloría, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo u Ombudsman, entre otras denominaciones que nuestro constitucionalismo otorga a los llamados órganos de control) y que los jueces pueden conocer de acciones públicas para la defensa del medio ambiente.

Estos mecanismos de control se suman al control ciudadano y todos deben activarse por acción u omisión (esto último muy importante en materia ambiental). Se ejerce así sobre las autoridades ambientales encargadas de diseñar y ejecutar las políticas públicas de protección al medio ambiente, un control por la vía reparativa y ojalá, fundamentalmente, por la vía preventiva.

Así pues, la arquitectura constitucional de cada país cuenta con diversas autoridades ambientales y mecanismos de control: las autoridades ambientales ejecutan políticas públicas ambientales (procesos de descontaminación, ejecución de compromisos internacionales, proyectos ambientales, etc.) y ejercen el control ambiental en la sociedad (licencias ambientales, estudios de impacto ambiental, sanciones a contaminadores, etc.). La sociedad y

participante vigila a las autoridades ambientales en el cabal cumplimiento de sus funciones, los órganos de control y el Congreso mismo (por ejemplo, a través, del voto de censura a ministros y secretarios, o de citaciones a estos funcionarios y de la petición de informes a las autoridades ambientales) actúan sobre esas autoridades ambientales y desarrollan legislativamente las acciones ambientales, que deben ser populares o abiertas a su promoción por cualquier ciudadano o autoridad ante los jueces de la república. De esta manera, los controles ciudadano y orgánico público se interrelacionan y retroalimentan.

De lo que se trata es de asegurarse que en la Constitución estén consagrados (o se consagren) todos estos mecanismos, a fin de acabar con los consabidos círculos viciosos y crear círculos virtuosos, labor que por supuesto es sumamente difícil.

Aquí el trabajo parlamentario se centra en perfilar un andamiaje constitucional, orgánico y de control que funcione, y que sea eficaz ante la magnitud de los problemas ambientales y su enorme impacto en la calidad de vida actual y en las de las generaciones venideras.

Y es que no debe olvidarse en materia de control que el tema ambiental es muy ambicioso, por cuanto es un tema que requiere de visión futurista y que no se agota fácilmente.

El concepto mismo de "desarrollo sostenible" es futurista por cuanto implica que las generaciones actuales puedan tener un desarrollo para su bienestar, pero sin comprometer la existencia de los recursos naturales, a los que también tienen derecho las generaciones futuras. Que no nos señale la historia a los seres humanos de los siglos XX y XXI como unos depredadores de recursos naturales.

## 1.2 Función legislativa

La función de hacer leyes y legislar es parte esencial del quehacer parlamentario y sus implicaciones ambientales deben analizarse a la luz de la real complejidad del proceso legislativo. No se trata sólo de percibir como proceso legislativo ambiental el circunscrito en manera exclusiva a la labor de hacer leyes de contenido ambiental. Además de esta evidente realidad, el proceso legislativo "se toca" con lo ambiental en muchas formas, haciendo de él no sólo un tema o materia de legislación más, sino algo verdaderamente transversal al andamiaje legislativo del respectivo país, junto con ofrecer diversidad temática y conceptual en múltiples clases de leyes.

En efecto, lo ambiental está presente en una ley de específico contenido ambiental, como las que existen a nivel general en casi todos los países (ley marco del medio ambiente, ley del sistema nacional ambiental, código de recursos naturales y otras denominaciones genéricas) o como las vigentes con especificidades ambientales (ley de biodiversidad, entre otras).

Pero lo ambiental también puede estar inmerso como parte de otra legislación, como sería el caso de los delitos contra el medio ambiente en lo penal, o los estímulos fiscales a las labores de protección del medio ambiente. Además, lo ambiental puede estar también presente en: las leyes de ordenamiento territorial que asignen funciones y competencias ambientales a los entes territoriales; en las leyes de planeación, cuando se incorporan planes y programas ambientales; en las leyes de presupuestos en las partidas de funcionamiento de las autoridades ambientales y en las partidas de inversión de corte ambientalista (sean destinadas a entes nacionales o a entes locales); en las leyes que desarrollan legislativamente las competencias de las diversas autoridades ambientales; en las leyes que desarrollan la participación ciudadana en materia de medio ambiente; en las leyes que legislan lo relativo a los entes de control o a las facultades de control político del Congreso; en las leyes aprobatorias de tratados internacionales, o incluso en el derecho generado por una comunidad (derecho comunitario producido por las autoridades supranacionales), en la medida en que a ese ente supranacional se le hayan trasladado competencias ambientales, como ocurre hoy en Europa con el desarrollo de la política ecológica común.

Algunos de los más connotados casos de legislación ambiental entendida en un sentido amplio, son: el que una convención internacional sea debidamente aprobada primero (**ley aprobatoria del tratado**) y el que después cuente con los recursos necesarios para su implementación y la debida ejecución de las obligaciones internacionales del Estado (**ley del plan y ley del presupuesto**); que el Congreso cuente con una **ley de reglamento** que le permita implementar sus facultades de control político sobre las autoridades ambientales (cuestionarios, solicitud de informes, citaciones de los ministros o secretarios del ramo a la plenaria o a la comisión competente); el que se implemente a nivel legislativo la **participación ciudadana** (control ciudadano, participación en la elaboración de los planes y proyectos, acciones populares, etc.); el que se desarrollen los controles disciplinarios, fiscales y judiciales al quehacer ambiental frente a las autoridades ambientales y frente a los contaminadores potenciales o reales (**leyes de control**); el que las autoridades ambientales en los niveles administrativos correspondientes cuenten con claras competencias y cuenten con los recursos necesarios para el cumplimiento de esas funciones (**leyes administrativas u orgánicas de los respectivos entes y ley de presupuesto**); y el que el Parlamento tramite y apruebe **leyes de contenido ambiental**.

En otras palabras, no debe entenderse por "*legislación ambiental*" el concepto estrecho relativo a las leyes de específico contenido ambiental sino, además, toda la complejidad legislativa que gira en torno de lo ambiental.

### 1.3 Función de control

En los Estados Sociales de Derecho, en las democracias, se da como presupuesto esencial la división o separación del poder en ramas u órganos y el consecuente control de un poder u órgano de poder o rama del poder sobre el otro: esto es esencial a dicho tipo de Estado. Esa teoría primigenia ha venido evolucionando, llegando así a la formulación de Loewenstein: existen controles verticales y controles horizontales; los *controles verticales* (o de superior sobre inferior o jerarquizados) son los que ejerce la sociedad sobre los órganos de poder, esto es, el electorado o conjunto de ciudadanos, que como tal, constituye el máximo órgano de poder, la fuente primigenia del poder político, el constituyente primario, la base política de la legitimidad democrática.

Loewenstein considera manifestaciones o realizaciones del poder vertical del pueblo soberano sobre los órganos de poder a los derechos y garantías constitucionales, a la participación ciudadana e incluso al federalismo. En tanto, son *controles horizontales*, que se dan en un mismo plano o entre iguales, los controles que se dan entre los órganos de poder, los que a su vez se subdividen en controles *interorgánicos* (los que se dan de un órgano sobre otro) e *intraorgánicos* (los que se dan en el seno del mismo órgano).

Así, será un *control vertical* una fiscalización ciudadana sobre la ejecución de un proyecto ambiental, o la demanda en una acción de cumplimiento para exigir por iniciativa ciudadana el cumplimiento de una ley ambiental, o la obligación de las autoridades públicas y de los asociados en general de respetar el derecho humano de tercera generación a un medio ambiente sano.

Por otro lado, será un *control interorgánico*, por ejemplo: que el Congreso deba aprobar los tratados ambientales que firme el ejecutivo; el control de constitucionalidad que ejerza el juez constitucional sobre una ley ambiental en sentido general; la citación al Congreso de un ministro de Medio Ambiente para que explique la situación actual de cumplimiento del país ante las obligaciones derivadas de una convención internacional; el voto de censura por el Congreso a un ministro por su responsabilidad política ante una catástrofe ambiental que pone en evidencia el descuido en la prevención ambiental; que en el trámite de la ley de presupuesto incluya el Congreso una partida presupuestal más grande para los rubros de impacto ambiental; la sanción disciplinaria (suspensión, destitución, multa, etc.) impuesta por un ente de control a un funcionario público ambiental por el incumplimiento de sus deberes ambientales a nivel general o a nivel preventivo o a nivel represivo (por acción u omisión).

En tanto, es un *control intraorgánico* el que una ley ambiental deba ser aprobada por las dos cámaras de un Congreso bicameral y no sólo por una, pues una cámara controla a la otra, o que el Gobierno se conforme no sólo por el Presidente sino también por el ministro o

Secretario del ramo, o el que una acción judicial en temas ambientales tenga dos instancias en las que el juez de segunda instancia controla al de primera instancia.

Ahora bien, el órgano clave para ejercer el control directamente y para velar por el desarrollo de todos los otros controles es el legislativo: como constituyente asegura de dar piso constitucional a todos y cada uno de los controles, y como legislador expide las leyes que desarrollan legislativamente esas normas constitucionales (leyes de control ciudadano; de reglamentación ambiental; de participación ciudadana; de acciones judiciales ambientales, de reglamento del congreso, entre otras.). Además, el Congreso ejecuta directamente labores de control: interviene en la elección de las cabezas de los entes de control, tiene la facultad de citar y hacer cuestionarios a los ministros o secretarios del ejecutivo, y en ocasiones puede incluso censurar a un ministro o a un magistrado.

#### 1.4 Rol de representación y de diplomacia parlamentaria

Además de las funciones ya destacadas, los congresistas también cumplen un importante papel como representantes del pueblo en el sentido que representan a importantes sectores, gremios, grupos de interés diversos, poblaciones y regiones, que encuentran en su congresista al vocero necesario para velar por el bien común en atención a los legítimos intereses por ellos representados.

También es importante destacar que en la actualidad se mantiene el principio constitucional que los ejecutivos, el jefe del Estado acompañado por su canciller o ministro de Relaciones Internacionales con la colaboración del cuerpo diplomático y consular, son quienes dirigen las relaciones internacionales de su respectivo país. La labor del Congreso ha sido fundamentalmente de control a través de la aprobación o no aprobación de los tratados y de las audiencias o cuestionarios que sobre específicos asuntos internacionales se le formulan al canciller.

Sin embargo, la práctica de las últimas décadas está llevando a la creación por vía de costumbre de la llamada "diplomacia parlamentaria": los congresistas o parlamentarios de todas las latitudes participan en la Unión Interparlamentaria Mundial y son también miembros de parlamentos internacionales o multinacionales como es el caso del Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino, la Asamblea legislativa del MERCOSUR, el Parlamento Centroamericano y el Parlamento Amazónico.

Es cierto que con este ejercicio parlamentario internacional, los congresistas no comprometen al Estado respectivo, no lo pueden obligar internacionalmente, pero también es efectivo que se están generando así importantes iniciativas y relaciones internacionales, además del influjo del congresista en su respectivo país motivado precisamente por su actuar internacional.

## CAPÍTULO 2

### Las Áreas Temáticas

Como ya se ha mencionado, el proyecto de Ciudadanía Ambiental Global gira en torno de cuatro temas fundamentales: biodiversidad, capa de ozono, aguas internacionales y cambio climático. A través de él se busca sensibilizar a la opinión pública, a la ciudadanía y a los miembros de las diversas redes participantes frente a dichas temáticas. En la página web del Parlamento Latinoamericano (<http://www.parlatino.org>) se pueden encontrar las legislaciones nacionales ambientales de los 7 países que participan en este proyecto.

Se han elaborado en el mismo proyecto los manuales de los cuatro temas específicos, ellos al igual que los manuales de las diversas redes ciudadanas participantes, pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.pnuma.org/ciudadania/index.php>

#### 2.1 Biodiversidad

La definición de biodiversidad es muy limitada, por ello es dudoso que un legislador no especialista en el tema capte la esencia del problema actual. Sobre todo es crítica la falta de mención a los roles no económicos de la biodiversidad, particularmente en lo que se refiere a servicios ambientales (ciclado de nutrientes, balance de gases atmosféricos, entre otras).

En general, cuando hablamos de recursos naturales, nos referimos a una serie de materiales que encontramos en la naturaleza y que son de utilidad para el ser humano, entre ellos están: el agua, la tierra, los minerales y la biodiversidad (la flora y la fauna).

Hablamos entonces de recursos que suple la naturaleza para beneficio del ser humano (percepción extremadamente antropocéntrica). De acuerdo a su capacidad y velocidad de regeneración se habla de *recursos naturales renovables* (fauna y flora) y *no renovables* (minerales). Pero debido a una explotación insostenible de la biodiversidad, ignorando y menospreciando su capacidad de regeneración, muchos de estos recursos ya no son renovables, como es el caso de las especies que ya se han extinguido y aquellas que se encuentran en peligro de desaparecer.

A partir de la Cumbre para la Tierra (Río 1992), los acuerdos que de ella se derivan, de la Agenda 21, y más recientemente en Johannesburgo, se establecen una serie de planes que se relacionan

directamente con los recursos naturales. Entre las metas planteadas en Johannesburgo se encuentran la que menciona el desarrollo de planes para el manejo integrado y eficiente de los recursos hídricos para 2005, la restauración a niveles sostenibles de las pesquerías para 2015 y una reducción significativa de la pérdida de biodiversidad para 2010.

En nuestra región el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), apoya la implementación efectiva de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible y en lo que se refiere a los recursos naturales, promueve su uso sostenible que conduzca a un continuo incremento de la calidad de vida de la población.

Utilizando el enfoque de Manejo Integrado de Ecosistemas, el cual contempla al ser humano como parte integral de los ecosistemas, se busca lograr un equilibrio entre la conservación de los recursos naturales y su utilización sostenible.

#### 2.1.1 Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) <http://www.biodiv.org/convention/default.shtml>

El CDB es uno de los principales instrumentos internacionales en torno a la protección de la biodiversidad.

Teniendo en consideración que los recursos de la biodiversidad de nuestro planeta son vitales para un desarrollo sostenible de la humanidad en su conjunto, y que como nunca antes sobre estos valiosos recursos se ciernen grandes amenazas, el PNUMA convocó en 1988 a un grupo de expertos en biodiversidad para analizar *"la necesidad de contar con un convenio internacional sobre la diversidad biológica"*.

La diversidad biológica, o biodiversidad, es el término por el que se hace referencia a la amplia variedad de seres vivos sobre la Tierra y los patrones naturales que conforma. La diversidad biológica que observamos hoy es el fruto de miles de millones de años de evolución, moldeada por procesos naturales y, cada vez más, por la influencia del ser humano. Esta diversidad forma la red vital de la cual somos parte integrante y de la cual tanto dependemos.

La diversidad biológica incluye también las diferencias genéticas dentro de cada especie, por ejemplo, entre las variedades de cultivos y las razas de ganado. Los cromosomas, los genes y el ADN, es decir, los componentes vitales, determinan la singularidad de cada individuo y de cada especie.

### 2.1.2 Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología (Protocolo de Cartagena)

<http://www.biodiv.org/biosafety/>

Desde la domesticación de los primeros cultivos y animales de granja, hemos alterado su composición genética a través de la cría selectiva y la fertilización cruzada. Los resultados han sido una mayor productividad agrícola y una mejor nutrición humana.

En los últimos años, los avances en las técnicas de biotecnología nos han permitido cruzar la barrera de las especies mediante la transferencia de genes de una especie a otra. En la actualidad, tenemos plantas transgénicas, por ejemplo, tomates y fresas, que se han modificado utilizando un gen procedente de un pescado de agua fría para proteger las plantas de las heladas. Algunas variedades de papas y de maíz han recibido genes de una bacteria que les permite producir su propio insecticida, reduciéndose de esta manera la necesidad de las fumigaciones con insecticidas químicos. Se han modificado otras plantas para que toleren los herbicidas fumigados para combatir la maleza. Los organismos vivos modificados, conocidos con frecuencia como organismos modificados genéticamente, se están incorporando a un número creciente de productos, que incluyen los alimentos y aditivos alimentarios, las bebidas, los medicamentos, las soluciones adhesivas y los combustibles. Los organismos vivos modificados, agrícolas y farmacéuticos, han generado rápidamente una industria mundial multimillonaria.

Se está promoviendo la biotecnología como la mejor manera de producir cultivos y fabricar medicamentos, pero ello ha suscitado preocupaciones acerca de los posibles efectos secundarios en la salud humana y el medio ambiente, lo que incluye los riesgos para la diversidad biológica. En algunos países se han vendido productos agrícolas alterados genéticamente sin un estudio previo, mientras que en otros han habido protestas elocuentes contra su utilización, particularmente cuando se venden sin que se los identifique como productos modificados genéticamente.

En respuesta a estas preocupaciones, los gobiernos negociaron un acuerdo subsidiario al convenio para abordar los riesgos potenciales que plantea el comercio transfronterizo y la dispersión accidental de organismos vivos modificados. El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, aprobado en enero de 2000, permite que los gobiernos señalen si están o no dispuestos a aceptar las importaciones de productos agrícolas que incluyan organismos vivos modificados, comunicando su decisión a la comunidad mundial a través de un centro de información sobre seguridad de la biotecnología, mecanismo establecido para facilitar el intercambio de información y de experiencias sobre organismos vivos modificados. Además, los productos que puedan contener estos organismos deben estar claramente etiquetados como tales cuando se exportan.

### 2.1.3 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

<http://www.cites.org/esp/index.shtml>

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) es un acuerdo internacional concertado entre los Estados. Tiene por finalidad velar por que el comercio internacional de especímenes de animales y plantas silvestres no constituya una amenaza para su supervivencia.

### 2.1.4 Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de Animales Silvestres (CMS)

<http://www.cms.int>

La finalidad de la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (conocida también como CMS o Convención de Bonn) es contribuir a la conservación de las especies terrestres, marinas y aviarias de animales migratorios a lo largo de su área de distribución. Forma parte de un reducido número de tratados internacionales que trabajan por la conservación de la vida silvestre y de sus hábitats a escala mundial. Desde la entrada en vigor de la Convención, el 1 de noviembre de 1983, su número de miembros aumentó de manera constante y en la actualidad está compuesta por más de medio centenar de países de África, América Central y del Sur, Asia, Europa y Oceanía.

### 2.1.5 Convención sobre Humedales (Convención de Ramsar)

<http://www.ramsar.org>

Los esfuerzos iniciales para contar con una convención internacional sobre humedales se iniciaron en 1962 a raíz de una creciente preocupación por la destrucción de grandes extensiones de humedales, principalmente en Europa, con la resultante disminución de las especies que allí habitan.

En los seis años siguientes se fue elaborando un texto para la propuesta de la convención, a través de una serie de reuniones internacionales y técnicas, las cuales dieron lugar a una reunión internacional celebrada en Ramsar (Irán), para la adopción del texto de la Convención en febrero de 1971 y que fue firmado inicialmente por delegados de 18 países.

La Convención entró en vigor en diciembre de 1975, constituyéndose así en un importantísimo esfuerzo internacional que provee un marco de acción nacional y de cooperación internacional para la conservación y uso sostenible de los humedales y de sus recursos.

### 2.1.6 Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO 1972)

[http://whc.unesco.org/world\\_es.htm](http://whc.unesco.org/world_es.htm)

La idea de crear un movimiento internacional para proteger los sitios en otros países surgió después de la Primera Guerra Mundial.

*La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural* surgió de la asociación de dos movimientos separados: el primero, que hacía énfasis en el peligro que se cernía sobre los sitios culturales, y otro que se ocupaba de la conservación de la naturaleza.

Considerando el patrimonio en su doble aspecto cultural y natural, la convención nos recuerda las formas en que el hombre interactúa con la naturaleza y, al mismo tiempo, la necesidad fundamental de preservar el equilibrio entre ambos.

*Patrimonio cultural* significa monumentos, grupos de edificios y sitios que tienen valor histórico, estético, arqueológico, científico, etnológico o antropológico. *Patrimonio natural* significa formaciones físicas, biológicas y geológicas excepcionales, hábitat de especies animales y vegetales amenazadas, y zonas que tengan valor científico, de conservación o estético.

La Convención define las clases de sitios naturales o culturales que pueden ser considerados para la inscripción en la *Lista del Patrimonio Mundial*, fija el deber que compete a los Estados Partes respecto a la identificación de posibles sitios, y define el papel que les corresponde en la protección y la preservación de dichos sitios. Al firmar la Convención, cada país se compromete a conservar no sólo los bienes del Patrimonio Mundial localizados en su territorio, sino también a proteger el propio patrimonio nacional.

## 2.2. Cambio climático

El cambio climático es el reto ambiental más importante y complejo del siglo XXI. Cuestiona la sustentabilidad de la vida en el planeta. El desafío es:

- Reducir al menos el 50% las emisiones de gases de efecto invernadero actuales para estabilizar las concentraciones de CO<sub>2</sub>.
- Cambiar el patrón actual de desarrollo y consumo basado en el uso intensivo de combustibles fósiles, deforestación y agricultura con altos insumos de fertilizantes químicos.
- Cumplir con los compromisos de los acuerdos internacionales.

### 2.2.1 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC, 1992) y Protocolo de Kyoto

[http://unfccc.int/portal\\_espanol/items/3093.php](http://unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php)

#### El cambio climático y los gases de efecto invernadero

Los niveles crecientes de concentración de los gases de efecto invernadero que se registran en la atmósfera, especialmente el dióxido de carbono, el metano, los clorofluorocarbonos y el óxido nitroso (producto de diversas actividades humanas), constituyen un indicio serio en cuanto a las posibilidades que se produzcan cambios en el clima del planeta, con consecuencias todavía difíciles de predecir.

Dichos gases de efecto invernadero provocan que la radiación infrarroja se retenga en la atmósfera, generando el calentamiento de la superficie de la Tierra y de la parte inferior de la atmósfera. Cuando el sistema climático se encuentra equilibrado, la radiación solar absorbida está en armonía con la radiación emitida al espacio por la Tierra y la atmósfera. Los factores que alteran este equilibrio y, por ende, cambian el clima, son agentes que fuerzan la radiación, los cuales incluyen los gases irradiadores activos llamados gases de efecto invernadero.

Los cambios climáticos no son procesos extraños a nuestro planeta; lo que realmente es nuevo es la velocidad con la que se producen actualmente. Lo que antes demandaba millones de años, ahora puede producirse en décadas, lo cual hace muy difícil predecir los efectos que generará sobre las actividades humanas.

Según el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC, por su siglas en inglés) tomando el "mejor pronóstico", el curso de ascenso de la temperatura será de 1°C por encima de la temperatura de superficie promedio actual para 2030 y de 3°C para fines del siglo venidero, mientras que el cálculo superior, según algunos modelos, es de 5°C, por encima de la temperatura actual para el año 2100.

#### 2.2.2 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se adoptó durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, en junio de 1992, en Brasil, recibiendo entonces 155 firmas. Luego de ratificado por un número importante de países, el tratado entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

La Convención establece un objetivo final, que es el de estabilizar "la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera a niveles que impidan interferencias antropógenas (de origen humano) peligrosas en el sistema climático." Sin embargo, tal objetivo no especifica cuáles deberían ser esos niveles de concentración; sólo estipula que no deben ser peligrosos. Asimismo, indica que "ese nivel

*debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.” O sea, no fija plazos.*

### 2.2.3 Protocolo de Kyoto

[http://unfccc.int/files/essential\\_background/kyoto\\_protocol/application/pdf/kpspan.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/kyoto_protocol/application/pdf/kpspan.pdf)

Del 1 al 10 de diciembre de 1997, se celebró en Kyoto, Japón, la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención sobre el Cambio Climático. Era evidente en ese entonces que las partes habían incumplido absolutamente los objetivos de la Convención. Los datos disponibles permitían afirmar que lejos de aquel objetivo, las emisiones globales de gases de efecto invernadero eran mayores en 1997 que en 1992.

La cuestión que se planteaba en Kyoto era cómo se hacía para que los países desarrollados cumplieran metas determinadas, cuáles iban a ser las obligaciones y los derechos de los países en desarrollo y cómo se iba a ayudar a estos últimos. Como consecuencia de ello se adoptó el Protocolo de Kyoto.

Este Protocolo es un acuerdo complementario en el cual se precisan e instrumentan los derechos, las obligaciones, los mecanismos y los institutos que en la Convención se definían sólo en términos generales.

## 2.3 Agotamiento de la capa de ozono

**2.3.1 Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985)** <http://www.unep.ch/ozone/spanish/vienna-sp.shtml> y **Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono (1987)** <http://www.unep.ch/ozone/spanish/montreal-sp.shtml>

En 1981 el Consejo de Administración estableció un grupo de trabajo para preparar un convenio marco mundial para la protección de la capa de ozono. Su objetivo era lograr un tratado general para hacer frente al agotamiento de la capa de ozono. En primer lugar, un tratado general resuelto en principio para abordar un problema; posteriormente las Partes se dispusieron a llevar a cabo la tarea más difícil: convenir protocolos en los que se establecieran controles específicos.

Incluso el primer paso, relativamente fácil, resultó ser extraordinariamente difícil. **El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono**, acordado finalmente en Viena en 1985, parece ser irrepachable. Las naciones convinieron en adoptar *“medidas apropiadas ... para proteger la salud humana y*

*el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono”*; pero las medidas no se especifican. No se hace mención a sustancias que podrían dañar la capa de ozono, y los **clorofluorocarbonos (CFC)** sólo aparecen hacia el final del anexo del tratado, donde se mencionan como *productos químicos que se deben vigilar*. El principal cometido del Convenio era alentar la investigación, la cooperación entre los países y el intercambio de información. Aún así, tardó cuatro años prepararlo y acordarlo. Veinte naciones lo firmaron en Viena, pero la mayoría no tuvo prisa para ratificarlo. En el Convenio se estipulan futuros protocolos y se determinan procedimientos de enmienda y de solución de controversias.

A pesar de todas sus complicaciones y controversias al parecer infinitas, el Convenio de Viena sentó un importante precedente. Por primera vez las naciones convinieron en principio hacer frente a un problema ambiental mundial antes de que sus efectos se hiciesen patentes, o incluso se demostrasen científicamente .

## 2.4 Aguas internacionales y transfronterizas

El concepto de aguas internacionales debe ser plenamente aclarado pues en su uso ambiental no se identifica con el concepto de aguas internacionales en el derecho internacional. En efecto, entiende el derecho internacional que son *aguas internacionales* aquellas que no pertenecen al territorio de ningún Estado, como es el caso del alta mar. En consecuencia, no es exacto hablar de aguas internacionales en lo ambiental, pues existen aguas que hacen parte del territorio de los Estados, luego no son internacionales, pero sí son de relevancia ambiental internacional, por cuanto circula su cauce a través de diversos territorios y en las zonas internacionales. Por ello se ha considerado que se debe también hacer uso del concepto de *transfronterizo*, a fin de lograr un contenido exacto y claro del objeto de análisis.

En efecto, en la medida en que el curso de un río o un lago se dé enteramente en el territorio de un país, no podemos hablar ni jurídica ni espacialmente de un agua internacional, pero si ese río o lago afluente de un río internacional, se convierten en aguas *transfronterizas*, así se reconoce su relevancia internacional pues el curso del agua va más allá de las fronteras, aunque sin duda es nacional del respectivo Estado. De igual manera, parte de las aguas y zonas marinas no son calificables como internacionales a la luz de la Convención del Derecho del Mar, como es el caso del mar territorial, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, pues hacen parte del territorio nacional del Estado costero, pero el concepto de transfronterizo denota la relevancia ambiental internacional de esas aguas, sin negar su condición de nacionales. Por lo expuesto, en la Cartilla del PARLATINO hablamos de *aguas internacionales y transfronterizas*, pues éste es un concepto más ajustado a la normatividad internacional.

La noción tradicional de río internacional caracterizada por el requisito de la navegabilidad y por la conexión con la noción de frontera, constituida o atravesada por el río, ha sufrido una revisión que se ha operado en un doble sentido. En primer lugar, tomando de la definición la exigencia de la navegabilidad, al reconocerse la creciente importancia de los usos distintos de la navegación y el impacto ambiental. En segundo lugar, buscando un concepto más amplio, que comprendiera otros componentes de agua que quedaban fuera del cauce principal de un río. Así, en 1929, el Tribunal Permanente de Justicia Internacional (TPJI), en su sentencia relativa al *asunto de la Comisión del Oder*, entendió que la expresión río internacional se aplicaba a todo el sistema fluvial, incluyendo los afluentes nacionales.

La Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas propuso en 1980 la siguiente hipótesis de trabajo, la cual en realidad se hubiese optimizado aún más con el concepto de lo transfronterizo:

*"El sistema de un curso de agua está formado por componentes hidrográficos como ríos, lagos, canales, glaciares y aguas subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario; de ese modo, todo uso que afecte a las aguas en una parte del sistema puede afectar a las aguas en otra parte del sistema. El 'sistema de un curso de agua internacional' es el sistema de un curso de agua cuyos componentes están situados en dos o más Estados. Las partes de las aguas que se encuentren en un Estado, en la medida en que no resulten afectadas por los usos de las aguas en otro Estado o que no afecten a éstos, no se considerarán incluidas en el sistema de un curso de agua internacional. Así, pues, el sistema es internacional en la medida en que los usos de las aguas del sistema se influyan recíprocamente, pero sólo en esa medida; por lo tanto, el carácter internacional del curso de agua no es absoluto sino relativo."*

En consecuencia de lo expuesto, los Estados, junto con prevenir y/o reparar los daños ecológicos nacionales, deben tener presente su labor preventiva para evitar daños transfronterizos. Por supuesto, deben adicionalmente tener presente el concepto de la responsabilidad internacional por daños transfronterizos: el Estado que con su acción u omisión (incluso frente a los particulares de su país) le sea imputable un daño ambiental transfronterizo, deberá responder y reparar en lo ecológicamente posible los daños. Por supuesto, como principio ambiental debe primar lo preventivo sobre lo reparativo, pues esto último no siempre es realizable.

#### 2.4.1 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Montego Bay, Jamaica, 1982) [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)

##### **Protección de los océanos y de los mares de todo tipo incluidos los mares cerrados y semicerrados, y de las zonas costeras, y protección, utilización racional y desarrollo de sus recursos vivos.**

El medio marino, los océanos, todos los mares y las zonas costeras adyacentes, constituye un todo integrado que es un componente esencial del sistema mundial de sustentación de la vida y un valioso recurso que ofrece posibilidades para un desarrollo sostenible. El derecho internacional, reflejado en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, establece los derechos y las obligaciones de los Estados y proporciona la base internacional en que se fundan la protección y el desarrollo sostenible del medio marino, costero y sus recursos. Ello exige nuevos enfoques de la ordenación y el desarrollo del medio marino y las zonas costeras en los planos nacional, subregional, regional y mundial, que deben ser integrados en su contenido y estar orientados hacia la previsión y la prevención, tal como se refleja en las siguientes esferas de programas:

- a) Ordenación integrada y desarrollo sostenible de las zonas costeras y de las zonas marinas, entre ellas las zonas económicas exclusivas.
- b) Protección del medio marino.
- c) Aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos marinos vivos sujetos a la jurisdicción nacional.
- d) Solución de las principales incertidumbres que se plantean respecto de la ordenación del medio marino y el cambio climático.
- e) Fortalecimiento de la cooperación internacional y de la cooperación y la coordinación regionales.
- f) Desarrollo sostenible de las islas pequeñas.

#### 2.4.2. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación <http://www.basel.int/text/con-s.htm>

El objetivo general del Convenio de Basilea es establecer un control estricto de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y otros desechos, para proteger la salud de las personas y el medio ambiente de los efectos nocivos que pudieran derivarse de la generación y la manipulación de esos desechos. Para el logro de este objetivo este Convenio plantea:

- Reducir los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos a un mínimo compatible con su manejo ambientalmente racional.
- Tratar y eliminar los desechos peligrosos y otros desechos lo más cerca posible de su fuente de generación de una manera ambientalmente racional.
- Reducir al mínimo la generación de desechos peligrosos y otros desechos, atendiendo tanto a la cantidad como al peligro potencial.

#### 2.4.3. Convenio sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28059.htm>

Si bien éste es un tratado de alcance europeo, bien vale la pena citarlo en nuestra Cartilla del PARLATINO, teniendo en cuenta la riqueza hídrica de América Latina y el positivo impacto que un convenio de este género podría tener en la región.

Entre los principales tratados que se centran en la gestión de los ríos internacionales, cabe destacar en el ámbito europeo el convenio sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales (Helsinki, 18 de marzo de 1992). Este tratado incluye, junto a las obligaciones generales sobre prevención, reducción y control de los impactos transfronterizos en el uso de los lagos y ríos internacionales, disposiciones para que los Estados que comparten un río o un lago lleguen a acuerdos específicos.

Este Convenio garantiza el acceso a la información, concretamente sobre las condiciones de los ríos transfronterizos, las medidas acordadas o planeadas para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, la efectividad de estas medidas y el acceso a los resultados de evaluaciones conjuntas o coordinadas sobre el estado de las aguas transfronterizas.

#### 2.4.4. Convenciones de la Organización Marítima Internacional (OMI) para prevenir la polución marina [http://www.imo.org/home.asp?topic\\_id=161](http://www.imo.org/home.asp?topic_id=161)

Contaminación del mar:

- Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, 1954, en su forma modificada en 1962, 1969 y 1971.
- Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, 1969.
- Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972.
- Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973, en su forma modificada por el correspondiente Protocolo de 1978 (MARPOL 73/78).
- Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, 1973.
- Convenio internacional sobre cooperación, preparación y lucha contra la contaminación por hidrocarburos, 1990.

#### 2.4.5. Convenio y Protocolos del Gran Caribe: Programa Ambiental del Caribe (PAC) <http://www.cep.unep.org>

El Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (WCR, por sus siglas en inglés), o el "Convenio de Cartagena", es el único tratado ambiental vigente para la Región del Gran Caribe.

El Convenio de Cartagena cuenta con 21 Estados como Partes Contratantes entre los 28 de la región (Antigua y Barbuda; Bahamas; Barbados; Belice; Colombia; Costa Rica; Cuba; Dominica; República Dominicana; Francia; Granada; Guatemala; Guyana; Haití; Honduras; Jamaica; México; Reino de los Países Bajos; Nicaragua; Panamá; San Kitts y Nevis; Santa Lucía; San Vicente y las Granadinas; Surinam; Trinidad y Tobago; Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; Estados Unidos de América y Venezuela).

Es un convenio marco que invita a sus Partes Contratantes a desarrollar protocolos y otros acuerdos para facilitar la implementación efectiva del mismo.

El convenio y sus protocolos constituyen un compromiso legal de estos países para proteger, desarrollar y manejar sus aguas comunes, individual y conjuntamente.

El Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe es el único tratado ambiental de compromiso legal para esa región.

El Convenio de Cartagena y sus protocolos contribuyen no sólo a la protección sino al desarrollo, según se encuentra específicamente anotado en sus disposiciones.

Cada país costero es responsable de manejar el medio marino de su territorio bajo el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés). Dado que hay un número relativamente grande de países dentro de un área pequeña, casi todo el medio marino de la región figura dentro de una u otra zona económica exclusiva, dejando la gestión de estas áreas bajo la jurisdicción nacional. Además, la interconexión ecológica y oceanográfica del mar Caribe y el Golfo de México está bien documentada. Esta situación ilustra la necesidad para la cooperación y coordinación regional.

El Artículo 10 del Convenio de Cartagena requiere que las Partes tomen “*todas las medidas pertinentes*” para proteger y conservar “*los ecosistemas raros o frágiles*” así como “*los hábitats de especies diezmadadas, amenazadas o en peligro de extinción*” y a este fin, establecer áreas especialmente protegidas.

Hasta la fecha tres Protocolos (o sub-acuerdos) al Convenio han sido desarrollados. El primero, el **Protocolo de cooperación para combatir derrames de hidrocarburos en la región del Gran Caribe** entró en vigor en 1986 junto con el Convenio. El segundo, el **Protocolo sobre áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas (Protocolo SPAW)**, aprobado en 1990. El tercero, el **Protocolo sobre la prevención, reducción y control de la contaminación marina por fuentes y actividades terrestres (Protocolo FTCM)** fue adoptado en Oranjestad, Aruba, el 6 de octubre de 1999.

**Anexo I:**

**Direcciones de los países participantes en el proyecto Ciudadanía Ambiental Global (GEC)**

**PAISES****ARGENTINA**

**Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable –Ministerio de Salud y Ambiente**  
San Martín 459, C1004AAI, Buenos Aires, Argentina  
Tel: (+ 54 11) 4348-8290 / 8286  
Fax: (+ 54 11) 4348-8355 / 8451  
<http://www.medioambiente.gov.ar>

**COSTA RICA**

**Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE)**  
Del Antiguo Casa Matute Gómez 300 al Este, 75 al Norte  
Frente a la iglesia Sagrado Corazón San José, Costa Rica  
Tel: (+ 506) 257-1417 / 5456  
Fax: (+ 506) 257-0697 / 222-4161  
<http://www.minae.go.cr>

**CUBA**

**Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA)**  
Industria y San José, Capitolio Nacional, 12400, La Habana, Cuba  
Tel: (+ 53 7) 867-0621 / 0779 / 0756  
Fax: (+ 53 7) 867-0600 / 33-8654 / 33-8054  
<http://www.medioambiente.cu>

**CHILE**

**Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA)**  
Teatinos 254-258, Col. Centro, Santiago, Chile  
Tel: (+ 56 2) 240-5600 / 5756  
Fax: (+ 56 2) 244-3437 / 241-1803 / 241-1888  
<http://www.conama.cl>

**ECUADOR**

**Ministerio del Ambiente**  
Av. Eloy Alfaro y Amazonas, Edificio del Ministerio de Agricultura, 7° piso, Quito, Ecuador  
Tel: (+ 593 2) 256-3462 / 3429  
Fax: (+ 593 2) 250-0041 / 256-5809  
<http://www.ambiente.gov.ec>

**MÉXICO**

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)**  
Lateral Anillo Periférico Sur 4209, Fraccionamiento Jardines en la Montaña, 14210, México D.F. México.  
Tel: (+ 52 55) 5628-0604 / 0600  
Fax: (+ 52 55) 5628-0643 / 44 , 5628-0653 /54  
<http://www.semarnat.gob.mx>

**Secretaría de Ecología del Gobierno del Estado de México (SEGEM)**

Conjunto SEDAGRO, lado sur s/n, Rancho San Lorenzo, 52140, Metepec, Estado de México, México.  
Tel: (+ 52 722) 213-4797 / 213-4986  
Fax: (+ 52 722) 215-0667  
<http://www.edomexico.gob.mx/portalgem/se/>

**PERÚ**

**Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)**  
Av. Guardia Civil 205, San Borja, 41 Lima, Perú  
Tel: (+ 51 1) 225-5370  
Fax: (+ 51 1) 225-1202  
<http://www.conam.gob.pe>

**MUNICIPIOS****Argentina**

Bariloche, Barranqueras, Colonia Benítez, San Martín de los Andes y Villa la Angostura.

**Costa Rica**

Corredores, Golfito, Las Juntas de Abangares, Los Chiles, Osa y Upala.

**Cuba**

Baracoa, Cienfuegos, Habana Vieja, Isla de la Juventud, Las Tunas, Sancti Spiritus y Sandino.

**Chile**

Ancud, Coquimbo, Coyhaique, Chillán Viejo, Chiguayante, Estación Central, Futrono, Ñuñoa, Pudahuel, Puerto Montt y Quilicura.

**Ecuador**

Riobamba y Sucre.

**México**

Acapulco, Amecameca, Ciudad Valles, Ecatepec, El Oro, Guasave, Ixtapan de la Sal, La Paz, Miahuatlán de Porfirio Díaz, Naucalpan, Nicolás Romero, Querétaro, San Miguel de Allende, Toluca, Uruapan y Valle de Bravo.

**Perú**

Callao y Huancayo.

## Redes participantes en el proyecto GEC:

## REDES

**AMARC – ALER****Asociación Mundial de Radios Comunitarias**

Lambaré 873, C1185ABA, Buenos Aires, Argentina  
 Tel: (+ 54 11) 4865-7554/4867-3806 Fax: (+ 54 11) 4861-8928  
<http://www.amarc.org>

**Asociación Latinoamericana de Educación Radiofónica**

Valladolid 511 y Madrid, (Casilla 17-03-4639), Quito, Ecuador  
 Tel: (+ 59 32) 252-4358 Fax: (+ 59 32) 255-9012  
<http://www.aler.org.ec>

**CI - Consumers International**

Las Hortensias 2371, Providencia, Santiago, Chile  
 Tel: (+ 56 2) 436-8070 al 74 Fax: (+ 56 2) 231-0773  
<http://www.consumidoresint.cl/>

**CLAI- Consejo Latinoamericano de Iglesias**

Inglaterra 943 y Mariana de Jesús,  
 Casilla 17-08-8522,  
 Quito, Ecuador  
 Tel.: (+5932) 252-9933 / 255-3996  
 Fax.: (+5932) 256-8373  
<http://www.clai.org.ec>

**FLACMA/AMMAC****Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA)**

Agustín Guerrero 219, y José María Ayora, Quito, Ecuador.  
 Casilla 17-01-1109  
 Tel: (+ 59 32) 246-9365 / 9366 Fax: (+ 59 32) 243-5205  
<http://www.flacma.org>

**Asociación de Municipios de México A.C. (AMMAC)**

Adolfo Prieto 1634, Col. Del Valle, 03100, México D.F. México  
 Tel: (+ 52 55) 5524-4020 Fax: (+ 52 55) 5524-3141  
<http://www.ammac.org.mx>

**PARLATINO – Parlamento Latinoamericano**

Av. Auro Soares de Moura 564, 4° andar, sala 10-CEP, 01156-001,  
 Barra Funda, Sao Paulo, Brasil  
 Tel: (+ 55 11) 3824-6113 / 6114 Fax: (+ 55 11) 3824-0619 / 0621  
<http://www.parlatino.org.br>

**UICN-CEC Unión Mundial para la Naturaleza – Comisión de Educación y Comunicación**

(Oficina Regional para América del Sur)  
 Shyris 2680 y Gaspar de Villaroel Edif. Mita PH  
 Casilla 17-17-626 Quito, Ecuador  
 Tel: (+ 59 32) 2261-075  
 Fax: (+ 59 32) 2263-075  
<http://www.sur.iucn.org>