

00721  
315

A



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS JURIDICO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ALEJANDRA GARCIA DE LOS SALMONES CRUZADO



ASESOR DE TESIS: DR. CARLOS ARELLANO GARCIA



MEXICO D.F.

2003

TESIS CON  
FALLA DE C.I.C.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

B



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

UNIVERSIDAD NACIONAL  
SISTEMA DE  
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR  
P R E S E N T E

Dirección General de Bibliotecas  
Trabaja en formato electrónico e impresión  
de mi trabajo recepcional  
Alejandra García de  
Los Salmones Cruzado  
02-06-2003

La alumna **ALEJANDRA GARCÍA DE LOS SALMONES CRUZADO** inscrita en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada "ANÁLISIS JURÍDICO DEL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE", dirigida por el **DR. CARLOS ARELLANO GARCÍA**, trabajo que después de su revisión por quien suscribe, fue aprobada por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas, en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18,19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los tramites tendientes a la celebración del examen profesional de la alumna mencionada.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caduca la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen, haya sido impedida por causa grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, a 14 de marzo de 2003



DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA,  
DIRECTORA DEL SEMINARIO

TESIS CANCELADA  
FALLA DE ORIGEN

**A Dios**

**A mi madre.**

**Por toda una vida de trabajo y esfuerzo,  
por luchar siempre por darme lo mejor,  
por tu ejemplo de tenacidad y constancia,  
por apoyarme en los momentos difíciles  
y por recordarme que siempre estas a mi  
lado. Te Quiero Mucho.**

**A mis abuelitos Lupita y  
Raymundo y a mi tía Rosalinda.**

**Por estar siempre a mi lado, compartiendo  
la vida y dandome en todo momento su  
cariño y apoyo.**

**A la Universidad Nacional Autónoma  
de México.**

**Noble institución que comparte su riqueza  
cultural y humana, y que nos permite a mi-  
les de jóvenes cambiar nuestro destino y  
con ello el de la nación.**

**A la Facultad de Derecho.**

**A mis maestros.**

**Al Dr. Carlos Arellano García.**

**Con sincera gratitud por su valiosa ayuda  
en la elaboración de este trabajo, con pro-  
funda admiración por su talento y porque  
además de ser un excelente maestro, es  
un gran ser humano.**

## INTRODUCCIÓN

El severo deterioro del medio ambiente y la degradación de los ecosistemas mundiales se han convertido en un problema con características globales que ha generado el interés y la preocupación de todas las naciones del orbe. Se trata de un tema que involucra por igual a países en desarrollo o desarrollados, del norte y del sur y que reclama una acción conjunta por sus innegables características interdependientes. La destrucción de la capa de ozono, la amenaza a la biodiversidad biológica, la desertificación, la contaminación del aire y el agua, el tráfico ilícito de los desechos tóxicos y peligrosos y la extinción de especies animales son fenómenos que amenazan seriamente los frágiles equilibrios que regulan la convivencia en este planeta.

La Organización de las Naciones Unidas y sus organismos especializados se han preocupado por la protección del medio humano casi desde sus inicios. Sin embargo, es a partir de la década de los sesenta cuando su actividad en esta materia se intensifica, orientada hacia los efectos que el proceso de cambio originado por los avances científicos y tecnológicos pueden tener sobre el hombre.

Preocupada porque dichos efectos negativos estaban conduciendo a un grave y acelerado deterioro de la calidad del medio humano, la Asamblea General decidió, en 1968, convocar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano que se realizó en Estocolmo, Suecia, en 1972 y a la que asistieron 113 países y numerosos organismos gubernamentales y no gubernamentales.

La Conferencia de Estocolmo fue la primera reunión en la que las Naciones Unidas tuvieron la oportunidad de hacer un llamado a la atención mundial sobre el desafío del medio ambiente hasta el fin del siglo XX.

La Conferencia aprobó una Declaración en la que se señala el derecho de los seres humanos a un medio ambiente de calidad así como su responsabilidad para proteger y mejorarlo en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Se adoptó, asimismo, un Plan de Acción que contiene más de cien recomendaciones a los gobiernos y organizaciones internacionales que fueron la base para una nueva etapa de cooperación en la protección y ordenación del medio humano. De igual manera surgió de esta Conferencia el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) el cual fue concebido como la "Conciencia de las Naciones Unidas" y cuyo papel fundamental es coordinar, complementar y catalizar programas y proyectos ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas.

El presente trabajo de investigación se compone de seis capítulos, que pretenden brindar al lector un panorama general, tanto internacional como nacional, del interés mundial por la conservación del medio ambiente, tomando como punto central al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Para tal efecto, siguiendo una secuencia lógica en primer lugar se hace referencia al interés fundamental de las Naciones Unidas por la protección del medio ambiente y al desarrollo derivado de dicho interés, de Conferencias Internacionales referentes a diversos temas ambientales. Se continúa con la conceptualización de las nociones básicas de todo ordenamiento jurídico ambiental, después se hace referencia a la Doctrina, y se mencionan tanto autores nacionales, como extranjeros, de los que se considera valiosa su aportación al tema ambiental.

Asimismo se estudia el régimen en el derecho vigente mexicano de la protección al medio ambiente, nuestro país cuenta con un sistema jurídico que está integrado en

el ámbito federal por disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, además de un conjunto de leyes federales y de Tratados internacionales.

Citamos también algunas resoluciones en material ambiental que han realizado la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Y por último presentamos un estudio particular del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en el que brevemente mencionamos su origen, los Estados que lo conforman, sus principales funciones, las acciones que realiza para proteger el medio ambiente, las actividades de Evaluación del medio ambiente que realiza por medio de la vigilancia, la investigación y el intercambio de información ambiental a nivel mundial; así como las perspectivas que tiene este Programa en el futuro.

## CAPITULO I

### CONFERENCIAS INTERNACIONALES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE.

#### 1.- Antecedentes.

A) Evolución de la preocupación de la Organización de las Naciones Unidas por la materia ambiental.

Antes de que se estableciera la ONU en 1945 ya habían existido unos cuantos acuerdos ambientales internacionales e instituciones internacionales, como la Organización Meteorológica Mundial (originalmente Internacional), fundada en 1878, para coordinar la observación del tiempo por el mundo entero y promover la comprensión del clima, y el Consejo Internacional de Uniones Científicas que, fundado en 1919 como Consejo de Investigación Internacional, empezó a promover y a coordinar la ciencia internacional. La mayor parte de los acuerdos ambientales se concentraba en proteger las aves y los animales migratorios, en cuidar las cuencas de ríos a través de fronteras y de aguas limítrofes, y en conservar los peces y mamíferos marítimos.

Sin embargo, desde 1945 surgieron instituciones como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la UNESCO y nuevos acuerdos internacionales para proteger los océanos, las especies marinas vivas, prohibir las pruebas nucleares bajo el agua, en la atmósfera y el espacio exterior, etc; que indicaban la preocupación de la Organización de las Naciones Unidas por la protección ambiental.

Al evolucionar la red de la ONU y las instituciones internacionales, fue inevitable que se fundaran organizaciones y programas especializados con el objeto de promover

la cooperación que es esencial para la conservación de los recursos interfronterizos y las riquezas globales. La Unión Internacional para la Protección ( después para la Conservación ) de la Naturaleza y los Recursos Naturales, fundada en 1948 con miembros tanto estatales, como no gubernamentales, quedó encargada de proteger las zonas y especies naturales.

Entre 1944 y 1972 el sistema de las Naciones Unidas desarrolló una gama considerable de actividades relativas al medio, como las instituciones nacionales homólogas, adoptaron un enfoque esencialmente sectorial. De este modo, la FAO, dedicada básicamente a mejorar la situación alimentaria del mundo y las condiciones de la gente del campo, extendió sus actividades al desarrollo de la agricultura y los viveros de peces y después abarcó también la silvicultura, por la importancia de los bosques para la población rural. De manera similar, de la UNESCO surgió la Comisión Oceanográfica Intergubernamental y también dio apoyo a grandes programas de estudio científico, inaugurando el Programa Biológico Internacional, entre 1964 y 1974. En el mismo aspecto, son bien conocidos los esfuerzos de la Organización Meteorológica Mundial por desarrollar observaciones meteorológicas e hidrológicas mundiales y por darnos un mejor entendimiento de los procesos ambientales durante estas décadas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha tenido como misión promover el desarrollo económico y social, gran parte del cual depende, sin duda, de la conservación del medio ambiente.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Seara Vazquez, Modesto, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995, p.p. 225-226.

## B ) Conferencia de la Biósfera (1968).

El primer gran debate ecológico a nivel internacional fue la Conferencia Internacional sobre la Utilización Racional y la Conservación de los Recursos de la Biósfera, celebrada en París durante el mes de septiembre de 1968, organizada por la UNESCO, en colaboración con las Naciones Unidas, la FAO, la OMS, el Programa Biológico del Consejo Internacional de Uniones Científicas y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos, con una participación de 240 delegados procedentes de 63 países y de 90 representantes de organizaciones internacionales.

El informe de dicha Conferencia presentaba el siguiente panorama, respecto a la calidad del medio ambiente: "Contaminación del aire, del agua y del suelo con desechos urbanos e industriales; rápida destrucción de los ecosistemas naturales y defectuosa ordenación de éstos en muchas partes; peligro de epidemias locales de hambre y desnutrición, amenazas para la salud física y mental; disminución de la calidad de vida y falta general de planteamiento para excluir utilidades de la tierra contrapuestas e incompatibles entre sí".

Uno de los frutos más interesantes de la Conferencia de la Biósfera, que se inició en 1971, fue la propuesta de organizar un amplio programa ecológico interdisciplinar, aprobado por la Conferencia General de la UNESCO en noviembre de 1970 bajo el título de Hombre y Biósfera, conocido como Programa MAB, debido a las siglas así formadas a partir del título en inglés, Man and Biosphere. El objetivo del Programa MAB es hacer compatible la conservación con el uso sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento de los valores culturales, a través de la investigación y la formación. Este Programa está dirigido por un Consejo Internacional de Coordinación, integrado por 34 paí-

ses. Las actividades del Programa se llevan a cabo en más de 100 países, a través de los Comités Nacionales MAB y otras entidades, y en cooperación con otras organizaciones, como la Unión Mundial para la Conservación y el Consejo Internacional de Uniones Científicas. La red internacional de las Reservas de Biósfera constituye el principal soporte del Programa MAB.<sup>2</sup>

Las Reservas de la Biósfera son áreas de ecosistemas terrestres y costeros reconocidas a nivel internacional dentro del marco del Programa "Hombre y Biósfera" (MAB) de la UNESCO. Cada Reserva de la Biósfera tiene como fin tres funciones básicas que se complementan y se refuerzan entre sí. Estas funciones son las siguientes:

- Función de Conservación, cuyo objetivo es contribuir a la conservación de paisajes, ecosistemas, especies y diversidad genética;
- Función de Desarrollo, que pretende fomentar un desarrollo económico, a nivel local, sea cultural, social y ecológicamente sostenible;
- Función Logística, que proporciona el apoyo para la investigación científica, el seguimiento, la formación y la educación ambiental y el intercambio de información relativa a la conservación y desarrollo sostenible a nivel local, regional, nacional y global.

Cada Reserva de la Biósfera permanece bajo la jurisdicción del país donde está ubicada. Algunos países han promulgado una normatividad específica para el establecimiento de Reservas de la Biósfera. La creación de estas, supone un enorme reto, principalmente el de establecer un mecanismo apropiado, como un comité de gestión, para conciliar diversos intereses y planificar y coordinar todas las actividades que han de desarrollarse en ella. Esta dimensión humana de las Reservas de la Biósfera es lo

---

<sup>2</sup><http://members.es.tripod.de/ecoweb/hist-iniciativas>.

que las hace distintas, dado que su gestión es, en esencia un pacto entre la población local y la sociedad en su conjunto. La gestión tiene que ser abierta, dinámica y flexible. Una filosofía como ésta exige paciencia e imaginación, pero permitirá a la población local estar mejor preparada para responder a las presiones políticas, económicas y sociales externas que podrían afectar a los valores culturales y ecológicos de la zona.<sup>3</sup>

### C ) Informe Founex (1971).

Este informe fue presentado por un grupo de expertos y convocado por el Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Maurice F. Strong. Conocido como Informe Founex sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, por haber sido resultado de la reunión celebrada en junio de 1971 en Founex, Suiza.

La idea principal de este informe es que los problemas del medio humano tienen un carácter global, ya que afectan tanto a países desarrollados como a países en desarrollo, aunque su origen y manifestaciones sean diferentes en unos y otros.

Durante las sesiones del Comité Preparatorio de la Conferencia, integrada por expertos de 27 países, se puso una vez más de manifiesto el enfrentamiento entre los distintos Estados, según su mayor o menor nivel de industrialización. Para los países subdesarrollados, la preocupación ambiental nacida en los países ricos escondía una nueva táctica, para asegurarse el disfrute de los recursos naturales, alegando los peligros de la contaminación y del agotamiento de las materias primas, si la industrialización se ampliaba al nivel que aspiraban todos los países menos favorecidos.

En el Informe Founex se señala, que en forma paralela al proceso de desarrollo

---

<sup>3</sup><http://www.condesan.org/infoandi/foro/biost/>.

en la agricultura, la industria, los transportes y la urbanización, se encuentran los siguientes efectos ambientales:

- El agotamiento de los recursos naturales, por ejemplo, de los minerales, el suelo o de los recursos forestales.
- La contaminación biológica, representada por los agentes de las enfermedades del hombre, y por las plagas de los animales y de las plantas.
- La contaminación química, causada por los agentes contaminantes del aire, los afluentes industriales, plaguicidas, residuos de metales, detergentes y otros agentes similares.
- La perturbación del medio físico que se manifiesta, por ejemplo en la contaminación y el ruido.
- El deterioro social.

En base a lo anterior este Informe hacía las siguientes recomendaciones:

Las actividades ambientales deben coordinarse con la planificación del desarrollo, lo cual supone "la redefinición de las metas del desarrollo, el establecimiento de normas mínimas ambientales, una política ambiental de carácter sectorial y la elaboración de técnicas apropiadas para la inclusión del factor ambiental en la evaluación de los proyectos de desarrollo".<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Organización de las Naciones Unidas, *Development and Environment: 4-12 June*, Founex, Switzzeland, 1971, p.35.

## **2.- Desarrollo de las Conferencias Internacionales.**

### **A.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano ( 1972 ).**

Por iniciativa del representante sueco, la Asamblea General de la ONU consideró la Resolución 1346 (XLV) del 30 de julio de 1968 del Consejo Económico y Social, e identificó aquellos aspectos de los problemas ambientales que sólo podrían ser resueltos por medio de acuerdos internacionales de cooperación. Solicitó al Secretario General U. Thant, que preparara un informe en el que se esbozaran la labor y los programas de las diversas organizaciones de la familia de la ONU, tocantes a los problemas del medio humano. El informe fue presentado a la vigésimo tercera sesión de la Asamblea General para que se aprobara convocar una Conferencia Internacional sobre el Medio Humano.

La XXIII sesión de la Asamblea General por la Resolución 2398 del 3 de diciembre de 1968 decidió convocar a una Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo, que se llevaría a cabo del 5 al 16 de junio de 1972. Al cumplir con el mandato de la resolución 2398, el Secretario General de la ONU presentó un informe con varias recomendaciones acerca del alcance y las disposiciones de la Conferencia de Estocolmo. El informe delineaba: a) el acelerado aumento de la población ; b) la cada vez mayor urbanización, y c) el extendido horizonte de las nuevas tecnologías con su concomitante aumento de demanda de espacio, alimentos y recursos naturales como causas básicas del deterioro del medio humano.<sup>5</sup>

La Conferencia se realizó del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia, con la concurrencia de ciento trece gobiernos, observadores de la Organización de las Na-

---

<sup>5</sup>Scara Vazquez, Modesto, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1995, pp.228-231.

ciones Unidas ( ONU ) y organismos internacionales. En ella se aprobaron tres documentos : 1) la Declaración de Principios sobre el Medio Humano, 2) Las Recomendaciones para la Acción dirigidas a la comunidad internacional y enfocadas a cuestiones como el control de la contaminación marina y de la atmósfera, la preservación de las especies, y la preparación de especialistas en la materia; y 3) la Recomendación en que se habla de la creación de un Programa y un Fondo en este tópico, bajo los auspicios de la ONU.<sup>6</sup>

Las disposiciones institucionales y financieras enumeradas en el informe de la Conferencia de Estocolmo constituyeron la base para el establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, por la Asamblea General de la ONU.

Tal como quedó establecido por la Resolución 2947 de la ONU, el PNUMA tenía cuatro componentes principales : el Consejo de Administración, el Secretariado Ambiental, la Junta de Coordinación y el Fondo del Medio Ambiente.<sup>7</sup>

El mayor logro de la Conferencia fue que todos los participantes aceptaran una visión ecológica del mundo, en la que se reconocía entre otras cosas, que " ...el hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea..., con una acción sobre el mismo que se ha acrecentado gracias a la rápida aceleración de la ciencia y de la tecnología..., hasta el punto que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para su bienestar ". Fijándose de manera más concreta en las consecuencias sobre amplias zonas del mundo de las actividades de los países industrializados, se constata que "...vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas re-

---

<sup>6</sup>Cabrera Acevedo Lucio, *El derecho de protección al ambiente en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1981, p.99.

<sup>7</sup>Ibidem p.7.

giones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biósfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado, especialmente en aquél que vive y trabaja".

Entre las Recomendaciones estrictamente ecológicas cabe destacar las siguientes: preservación de muestras representativas de los ecosistemas naturales, protección de especies en peligro, especialmente los grandes cetáceos oceánicos; mantenimiento y mejora de la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables; planificación de los asentamientos humanos, aplicando principios urbanísticos que respeten el entorno; evitar la contaminación a todos los niveles, estableciendo las listas de los contaminantes más peligrosos, así como la de aquéllos cuya influencia puede ser irreversible a largo plazo; creación de un Programa mundial sobre el Medio Ambiente, patrocinado por las Naciones Unidas y destinado a asegurar, a nivel internacional, la protección del entorno.

La Conferencia aprobó una Declaración final de 26 Principios y 103 Recomendaciones; el contenido de la Declaración se detallará a continuación:<sup>8</sup>

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano expresa la convicción común de que:

*"Principio 1:* El Hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar

---

<sup>8</sup>Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Dos actos decisivos: De Estocolmo a Nairobi 1972-1982. Declaraciones sobre el medio ambiente*, Centro de Documentación e Información, México, D.F., 1984, pp. 10-18.

una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

*"Principio 2:* Los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

*"Principio 3:* Debe mantenerse y, siempre que sea posible, restaurarse o mejorarse la capacidad de la Tierra para producir recursos vitales renovables.

*"Principio 4 :* El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos.

*"Principio 5 :* Los recursos no renovables de la Tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparta los beneficios de tal empleo.

*"Principio 6 :* Debe ponerse fin a la descarga de sustancias tóxicas o de otras materias y a la liberación de calor, en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas. Debe apoyarse la justa lucha de los pueblos de todos los países contra la contaminación.

*"Principio 7 :* Los Estados deberán tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del

hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar.

*"Principio 8 :* El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida.

*"Principio 9 :* Las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales, son graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas, es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complemente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse.

*"Principio 10 :* Para los países en desarrollo, la estabilidad de los precios y la obtención de ingresos adecuados de los productos básicos y las materias primas son elementos esenciales para la ordenación del medio, ya que han de tenerse en cuenta tanto los factores económicos como los procesos ecológicos.

*"Principio 11 :* Las políticas ambientales de todos los Estados deberían estar encaminadas a aumentar el potencial de crecimiento actual en el futuro de los países en desarrollo y no deberían menoscabar ese potencial, ni obstaculizar el logro de mejores condiciones de vida para todos, y los Estados y las organizaciones internacionales deberían tomar las disposiciones pertinentes con miras a llegar a un acuerdo internacional para hacer frente a las consecuencias económicas que pudieran resultar, en los planos nacional e internacional, de la aplicación de medidas ambientales.

*"Principio 12 :* Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio, teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países

en desarrollo y cualesquiera gastos que pueda originar a estos países la inclusión de medidas de conservación del medio en sus planes de desarrollo, así como la necesidad de prestarles, cuando lo soliciten, más asistencia financiera internacional con este fin.

*"Principio 13 :* A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio.

*"Principio 14 :* La planificación racional constituye un elemento indispensable para conciliar las diferencias que puedan surgir entre las exigencias del desarrollo y la necesidad de proteger y mejorar el medio.

*"Principio 15 :* Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales, económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

*"Principio 16 :* En las regiones en que exista el riesgo de que la tasa de crecimiento demográfico o las concentraciones excesivas de población perjudiquen al medio o al desarrollo, o en que la baja densidad de población pueda impedir el mejoramiento del medio humano y obstaculizar el desarrollo, deberán aplicarse políticas demográficas que respetasen los derechos humanos fundamentales y contasen con la aprobación de los gobiernos interesados.

*"Principio 17 :* Debe confiarse a las instituciones nacionales competentes la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos ambientales de los Estados con miras a mejorar la calidad del medio.

*"Principio 18 :* Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad.

*"Principio 19 :* Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana.

*"Principio 20 :* Se deben fomentar en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científicos referentes a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencia sobre la transferencia debe ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en unas condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituyan una carga económica excesiva para esos países.

*"Principio 21 :* De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción

nacional.

*"Principio 22 :* Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el Derecho Internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización, a las víctimas de la contaminación y a otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen a zonas situadas fuera de su jurisdicción.

*"Principio 23 :* Sin perjuicio de los criterios que puedan acordarse por la comunidad internacional y de las normas que deberán ser definidas a nivel nacional, en todos los casos será indispensable considerar los sistemas de valores prevalecientes en cada país y la aplicabilidad de unas normas que, si bien son válidas para los países más avanzados, pueden ser inadecuadas y de alto costo social para los países en desarrollo.

*"Principio 24 :* Todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse con espíritu de cooperación y en pie de igualdad de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio. Es indispensable cooperar, mediante acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados, para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que las actividades que se realicen en cualquier esfera puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados.

*"Principio 25 :* Los Estados se asegurarán de que las organizaciones internacionales realicen una labor coordinada, eficaz y dinámica en la conservación y mejoramiento del medio.

*"Principio 26 :* Es preciso librar al hombre y a su medio de los efectos de las armas nucleares y de todos los demás medios de destrucción en masa. Los Estados deben esfor-

zarse por llegar pronto a un acuerdo, en los órganos internacionales pertinentes, sobre la eliminación y destrucción completa de tales armas.”

**B) Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos ( 1976 ).**

Los asentamientos humanos son ecosistemas elaborados por el hombre. Un asentamiento humano satisfactorio es el que suministra vivienda, sustento, comunicaciones y empleo, y que resuelve las necesidades sociales y culturales, sin contaminar o sin destruir el medio ambiente natural del que depende la reproducción de la vida del asentamiento y sus habitantes.

El principio 15 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano expresa que : Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales ,económicos y ambientales para todos. A este respecto deben abandonarse los proyectos destinados a la dominación colonialista y racista.

En vista de la estrecha interrelación que guardan los asentamientos humanos con el mejoramiento de la calidad de vida de la población y del creciente fenómeno de la urbanización que afecta al planeta, la Asamblea General decidió convocar a una Conferencia sobre los Asentamientos Humanos ( resolución 3001 ( XXVII) del 15 de diciembre de 1972 ) la que por resolución 3128 ( XXVIII ) de la Asamblea General se celebró en Vancouver, Canadá del 31 de mayo al 11 de junio de 1976.

Los objetivos perseguidos por la Conferencia fueron tres:<sup>9</sup>

- a) Estimular la innovación y servir de medio para el intercambio de experiencias y ga-

---

<sup>9</sup>Resolución 31/109 del 16 de diciembre de 1976 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

rantizar la difusión más amplia posible de nuevas ideas y tecnologías en la esfera de los asentamientos humanos.

- b) Formular un programa internacional en esta esfera que ayude a los gobiernos, y hacer recomendaciones al respecto.
- c) Estimular el interés por el desarrollo de sistemas financieros e instituciones adecuadas para los asentamientos humanos, entre los que facilitan recursos financieros y los que están en condiciones de utilizarlos, considerando que la acción más apropiada y eficaz para hacer frente a los problemas de los asentamientos humanos es la acción a nivel nacional.

La Conferencia adoptó la Declaración sobre los Asentamientos Humanos el 11 de junio de 1976. Consta de tres partes: Oportunidades y Soluciones, Principios Generales y Directrices para la Acción. Su mérito radica en el valor reconocido a las políticas de asentamientos humanos como parte considerable de la protección ambiental y como un presupuesto para una verdadera justicia social, que permitan:

“Asentamientos más habitables, atractivos y eficientes, en que se reconozcan la escala humana, el patrimonio y la cultura de los pueblos y las necesidades especiales de los grupos en desventaja, en particular, los niños, las mujeres y los enfermos, a fin de asegurar el suministro de servicios sanitarios, educación, alimentos y empleo”.

Como resultado de dicha Conferencia surgió el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ( Hábitat ). Hábitat ha canalizado las acciones internacionales para mejorar las condiciones de vida de la población en general.

Con el fin de estimular la adopción de medidas orientadas a proporcionar a todos

una vivienda digna para el año 2000, la Asamblea General por las resoluciones 42/191 del 11 de diciembre de 1987 y 43/181 del 20 de diciembre de 1988, dictó la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 2000; siendo competencia de la Comisión de Asentamientos Humanos su coordinación, evaluación y vigilancia.<sup>10</sup>

C.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (1977).

Son tres los elementos esenciales para el desarrollo de la vida: el aire, la tierra y el agua (algunos agregan la energía, pero ésta es consecuencia de aquéllos). De ahí la inquietud mundial por instaurar principios reguladores de la explotación y aprovechamiento de los recursos hídricos, los que además, en muchos de los casos, son susceptibles de ser compartidos por varias regiones o Estados.

La iniciativa de celebrar una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua correspondió al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, el que por la resolución 1673 (LII) del 2 de junio de 1972 pidió al Secretario General de dicha organización convocara una Conferencia mundial al respecto; misma que por la resolución 1979 (LIX) del 31 de julio de 1975 del propio Consejo, se llevó a cabo del 7 al 18 de marzo de 1977 en Mar de Plata, Argentina.

En la Conferencia se insistió en la determinación de políticas enfocadas a una ordenación de los recursos hídricos, que permitieran una utilización eficiente de los mismos en virtud de que la reserva de agua del planeta no podría soportar por tiempo indefinido la demanda cada vez mayor del género humano y los problemas de contaminación originados por el mismo hombre. Su objetivo principal fue idear medios para enfren-

---

<sup>10</sup>Timberlake, Lloyd, *Acción en el medio ambiente: el papel de las Naciones Unidas*, UNEP IIED, Nairobi, Kenya, 1989, p. 16.

tar la demanda social de este líquido,partiendo de la base de que tal recurso es limitado cuantitativamente y de las exigencias futuras en razón del aumento mundial de la población,de la agricultura y de la industria.<sup>11</sup>

El Plan de Acción contiene una serie de disposiciones y directrices para la evaluación,planificación,ordenación y desarrollo de los recursos hidricos,su relación con el medio ambiente,la salud y la lucha contra la contaminación;la legislación en la materia; la educación y capacitación para su mejor aprovechamiento y la cooperación a nivel internacional y regional.

El Consejo Económico y Social en la resolución 2121 ( LXIII ) del 4 de agosto de 1977 aprobó el Plan de Acción y demás acuerdos de la Conferencia,instó a los Estados miembros y organismos de las Naciones Unidas a la adopción de una acción intensificada y sostenida para la aplicación de las decisiones tomadas en la Conferencia;recomendó la conveniencia de designar comités nacionales u otras organizaciones para la coordinación y fiscalización a nivel nacional de las recomendaciones de la Conferencia; y recomendó una mayor participación popular en el proceso de planificación y aprobación de resoluciones para la formulación de una política nacional.

Con fundamento en el párrafo 15 del Plan de Acción ,el Consejo Económico y Social encomendó la puesta en marcha del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental.Por lo que la Asamblea General,a través de su resolución 36/18 del 10 de noviembre de 1980,proclamó los años 1981 a 1990 como Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental,con la finalidad de conseguir el abastecimiento de agua potable a las clases desprotegidas y a las zonas carentes del

---

<sup>11</sup>Naciones Unidas.E/C.7/1991/8 del 13 de febrero de 1991.

servicio.

Con el fin de examinar las recomendaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, diez años después de su celebración, del 5 al 9 de enero de 1987 en la ciudad de Nueva York, se realizó el " Simposio Internacional sobre el Mejoramiento de la Eficacia en el aprovechamiento de los Recursos Hídricos, Medidas Complementarias del Mar de Plata ".

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ( PNUD ) organizó una Reunión Consultiva Mundial sobre el Agua Potable y el Saneamiento Ambiental, en la cuál se dictó la " Declaración de Nueva Delhi ", cuyos principios rectores son cuatro:

- 1) La necesidad de proteger el medio ambiente y la salud.
- 2) La necesidad de introducir reformas institucionales ,incluída la plena participación de la mujer.
- 3) La necesidad de fomentar la gestión por la comunidad,
- 4) La necesidad de adoptar prácticas financieras racionales y tecnológicas adecuadas.

#### D.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación ( 1977 ).

La desertificación es "la disminución o destrucción del potencial biológico de la tierra y puede desembocar, en definitiva, en condiciones de tipo desértico". Fenómeno resultante del deterioro generalizado de los ecosistemas y que se ha intensificado en los últimos tiempos a causa de la acción del hombre.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup>Organización de las Naciones Unidas, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación. Resumen, Plan de Acción y Resoluciones*, p.6.

La sequía de Sahel de 1968-1974 animó a la Organización de las Naciones Unidas a convocar la Conferencia sobre la Desertificación ,en 1977.La Conferencia aprobó un Plan de Acción para combatir la Desertificación y encomendó al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ( PNUMA ),su coordinación e instrumentación.<sup>13</sup>

Dentro de los trabajos preparatorios a la Conferencia,se realizaron cuatro análisis científicos sobre el clima,el cambio ecológico,aspectos sociales y humanos y la tecnología en el desierto;una serie de estudios financiados por el PNUMA ; y la elaboración de un mapa mundial de las áreas afectadas o amenazadas por la desertificación.

Mediante estos trabajos fueron identificados los principales puntos del proceso de desertificación,los que se resumen a continuación:

- 1) La desertificación es una grave amenaza para la humanidad.
- 2) Su solución es de extrema urgencia.
- 3) El ser humano es el principal agente de la desertificación ,influye más, que los cambios de clima.
- 4) El hombre posee la ciencia y la tecnología necesarias para detener dicho proceso y, en muchos casos,para revertirlo y devolver a la tierra su capacidad productiva, si bien cada caso requiere una valoración especial.
- 5) La desertificación es un problema humano,en cuanto si el hombre es agente,también es víctima.

La Conferencia se celebró del 29 de agosto al 9 de septiembre de 1977 en Nairobi,de donde surgió el Plan de Acción para la Lucha contra la Desertificación,que contiene 28 recomendaciones y adoptó también ocho resoluciones.

---

<sup>13</sup>Lean,Mary,*Reseña del PNUMA*,UNEP,Nairobi,Kenya,1987,pp.14-15.

El Plan de Acción ofrece un conjunto de recomendaciones encaminadas a promover la cooperación nacional, regional e internacional, con miras a frenar el proceso de desertificación; persiguiendo llevarlo a la práctica para el año 2000. El objetivo último es mantener y promover, dentro de los límites ecológicos, la productividad de las regiones áridas, semiáridas, subhúmedas y otras vulnerables a la desertificación, para mejorar la calidad de vida de los pobladores.

E) Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental (1977).

El Programa de las Naciones Unidas para promover la Educación Ambiental, tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, en 1972; la cual fue uno de los primeros acontecimientos de importancia para la puesta en marcha de la educación ambiental. Se invitó al Secretario General a tomar las medidas necesarias para llevar a cabo, en todo el mundo, programas de educación medioambiental destinados no solamente al público escolar, sino a todos los estratos sociales.<sup>14</sup>

La recomendación 96 de dicha Conferencia señalaba que: " Se insta al desarrollo de la educación ambiental como una de las estrategias para atacar la crisis del medio ambiente ". Para dar curso a esta recomendación, la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ( PNUMA ), fundaron el Programa Internacional de Educación Ambiental ( PIEA ).

La primera etapa de este Programa cubre los años 1975 - 1979 celebrándose durante este período dos importantes acontecimientos : el Seminario Internacional so-

---

<sup>14</sup> Young, A.J. y Mc.Elhone, M.J., *Principios fundamentales para el desarrollo de la educación no convencional*, UNESCO-PNUMA, 1996, p. 13.

sobre Educación Ambiental de Belgrado ( 1975 ) y la Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental de Tbilisi en la URSS, en 1977.

La Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental constituyó un acontecimiento decisivo, por cuanto definió muy detalladamente el papel, objetivos y principios directivos de la educación medioambiental, y por otra parte recomendó a los Estados miembros que adoptaran medidas que permitiesen alcanzar dichos objetivos.

Esta Conferencia mostró que la educación ambiental deberá, ante todo, intentar despertar la conciencia y el sentido de responsabilidad de los ciudadanos respecto al medio ambiente y su problemática. El ciudadano deberá poseer los conocimientos, actitudes, motivación, compromiso e instrumentos necesarios para trabajar de forma individual y colectiva a fin de resolver los actuales problemas e impedir que surjan otros nuevos.

En términos generales, se reconoce que la acción ambiental deberá regirse por ciertos principios, que dotan a la educación ambiental de las siguientes características:<sup>15</sup>

a.- Es preciso tratar de determinar las interacciones existentes entre los diferentes factores y revelar las reacciones que se desencadenan, a fin de realizar un análisis crítico y global de la situación en lo que respecta a los problemas ambientales.

b.- Los profesores de educación ambiental han de respetar ciertas condiciones que impone el mismo carácter interdisciplinar del tema, ya que todos los aspectos de un problema ambiental deberán ser sometidos a un examen global, utilizando las ciencias tradicionales así como las disciplinas de reciente introducción en el campo de las ciencias.

---

<sup>15</sup>Souchon, Christian, *Programa de educación sobre conservación y gestión de los recursos naturales*, Los Libros de la Catarata/UNESCO. Bilbao, Madrid. 1996. pp. 13-14.

cias humanas, que permitan considerar asimismo los aspectos psicológicos ( actitudes y motivaciones ), y sociológicos, políticos, económicos, históricos, morales y estéticos de los problemas ambientales. El profesor deberá actuar más como educador y ciudadano que como experto en una disciplina determinada.

c.- Se deberá dar prioridad al estudio del entorno específico del niño, alumno o estudiante, es decir, el ambiente específico en el que vive: su familia y la comunidad a la que pertenece.

d.- Se considera positivo el uso de métodos de participación activa, necesarios para llevar las investigaciones, trabajos de documentación y debates en los que las ideas y opiniones podrán ser útiles para formar un juicio de valor.

e.- El objetivo principal será desarrollar unas actitudes que tengan en cuenta los valores sociales y comprometan al alumno a participar de forma activa en la protección y mejora del medio ambiente.

f.- La educación ambiental no logrará conseguir sus objetivos si las acciones y actividades que promueve no extienden su influencia al conjunto de la comunidad a la que pertenece el alumno. De esta forma, su impacto será más amplio y afectará no solamente al colegio, sino también al hogar, el pueblo y la comunidad a la que pertenece, o a los diversos grupos y asociaciones de los que pudiera formar parte el alumno.

Entre los fines más importantes de la Educación Ambiental, se encuentran los siguientes:<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup>Seminarios Permanentes de Educación Ambiental. Centro de Publicaciones de la Sría. Gral. Técnica y Ministerio del Medio Ambiente. España. 1996. pp.225-226.

1.- Han de permitir a las personas comprender la estructura compleja del medio ambiente, tal como resulta de la interacción de los aspectos físicos, biológicos, sociales y culturales.

2.- Deben contribuir a la toma de conciencia sobre la importancia de la conservación del medio en los esfuerzos de desarrollo. Para este fin, la Educación Ambiental debe difundir las informaciones sobre las alternativas de desarrollo, que perjudiquen lo menos posible el medio ambiente, y promover la adopción de modos de vida que permitan tener con él un equilibrio más armónico.

3.- Deben facilitar una conciencia clara de las interdependencias económicas, políticas y ecológicas del mundo moderno. Para ello la Educación Ambiental tendrá como rol muy importante desarrollar un espíritu de responsabilidad y solidaridad entre países y regiones.

4.- Deben facilitar a todos los miembros de la colectividad, según sus modalidades y en distintos grados de complejidad, la adquisición de una amplia gama de destrezas científicas y técnicas para interpretar racionalmente el medio ambiente.

5.- Deben introducirse en los contextos educativos institucionales las modificaciones necesarias, de manera que permitan una toma de conciencia de los problemas del medio ambiente, que ha de pasar necesariamente por un análisis crítico del mismo, por lo que no puede concentrarse solo en el conocimiento fragmentario sobre ciertos problemas ( especies amenazadas, contaminación, etc.), ya que éstos generan soluciones de tipo curativo. Es preciso investigar las causas inmediatas y también las lejanas, que permitan reconstruir y analizar la cadena causal que engendra un problema determinado.

Posteriormente, se realizó el Congreso sobre Educación y Formación Ambienta-

les en la ciudad de Moscú, en 1987, bajo la dirección de la UNESCO y del PNUMA. En este Congreso se estableció la Estrategia de la Educación Ambiental para los años 90. Se establecieron como metas para el Decenio de 1990, las siguientes: fomentar la investigación y la puesta en práctica de modelos eficaces de educación, formación e información en materia de medio ambiente, una toma de conciencia generalizada de las causas y los efectos de los problemas ambientales, el reconocimiento generalizado de la necesidad de adoptar un enfoque integrado para resolver los problemas y la formulación en distintos niveles de los recursos humanos necesarios para una gestión racional del medio ambiente desde la perspectiva de un desarrollo sostenido en todos los niveles: comunitario, nacional, regional e internacional.<sup>17</sup>

La Conferencia sobre Educación para Todos, que se realizó en 1990, en Jomtien, Tailandia, se fijó como objetivo la alfabetización universal para el año 2000. El PNUMA promovió con éxito el concepto de que la educación ambiental es un componente indispensable de la campaña para alcanzar ese objetivo.

#### F) Conferencia Mundial sobre el Clima ( 1979).

La Primera Conferencia Mundial sobre el Clima fue celebrada del 12 al 23 de febrero de 1979. Su finalidad fue el estudio de la variabilidad y los cambios del clima, así como sus efectos sobre la comunidad internacional. Este encuentro científico investigó acerca de cómo el cambio climático puede afectar la actividad del hombre y formuló una declaración en la que se exhortaba a todos los gobernantes "a controlar y prevenir potenciales cambios en el clima provocados por el hombre que pudiesen resultar adversos al

---

<sup>17</sup>Quetel, Richard y Souchon, Christian, *Tendencias de la educación ambiental a partir de la Conferencia de Tbilisi*, Los Libros de la Catarata/UNESCO, Bilbao, Madrid, 1996, pp.62-65.

bienestar de la humanidad ". También ratificó planes para establecer un Programa Mundial de Investigación del Clima (PMC) bajo la responsabilidad compartida de la Organización Meteorológica Mundial (OMM), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Consejo Internacional de las Uniones Científicas.

A fines de la década de los 80 y comienzos de la de los 90 se realizaron una serie de Conferencias intergubernamentales centradas en el cambio climático. Además de aumentar el cúmulo de evidencia científica, estas Conferencias ayudaron a que creciera la conciencia internacional acerca de la problemática del tema. En los encuentros se trataron temas tanto científicos, como políticos y se llamó a la acción mundial. Los eventos clave fueron la Conferencia Villach (octubre de 1985), la Conferencia de Toronto (junio de 1988), la Conferencia de Ottawa (febrero de 1989), la Conferencia y Declaración de La Haya (marzo de 1989), la Conferencia Ministerial de Noordwijk (noviembre de 1989), el Acuerdo de El Cairo (diciembre de 1989) y la Conferencia de Bergen ( mayo de 1990).

En 1990 la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima convocó a la realización de un tratado marco sobre el Cambio Climático. Con el apoyo de la OMM, del PNUMA y de otras organizaciones internacionales, esta Conferencia clave dió lugar a negociaciones a nivel ministerial entre 137 estados, más los de la Comunidad Europea. La declaración final, adoptada después de un difícil ajuste entre las partes, no especificó ninguna meta internacional para reducir las emisiones. Sin embargo, aportó un conjunto de principios que luego fueron incluidos en la Convención sobre el Cambio Climático. Estos principios versaban sobre el cambio climático como una "preocupación común a toda la humanidad ", la importancia de la equidad, las responsabilidades comunes aunque diferen-

ciadas de los países ( de acuerdo con sus diferentes niveles de desarrollo),el desarrollo sustentable y el principio de precaución.<sup>18</sup>

En diciembre de 1990 la Asamblea General de la ONU aprobó el inicio de las negociaciones del tratado.El Comité Intergubernamental de Negociación para la Convención Marco sobre el Cambio Climático,se reunió durante cinco sesiones entre febrero de 1991 y mayo de 1992.Ante una fecha tope ( la Cumbre de la Tierra ,de Río,en junio de1992 ) los negociadores de 150 países debieron concluir la Convención en sólo 15 meses.Esta fue aprobada el 9 de mayo de 1992,en Nueva York.

La Convención Marco sobre el Cambio Climático de la ONU de 1992, fue suscrita en Río de Janeiro por 154 Estados (además de la Comunidad Europea) .Veinte años después de que la Declaración de Estocolmo de 1972 fijara por primera vez las bases de la política ambientalista contemporánea,la Cumbre de la Tierra se convirtió en el encuentro de jefes de Estado más grande de la historia.Otros acuerdos aprobados en Río fueron la Declaración de Río,la Agenda 21,la Convención sobre Diversidad Biológica y los Principios Forestales.<sup>19</sup>

G.- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992).

Los cimientos para la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se sentaron en 1972,durante la primera reunión mundial sobre medio ambiente,la Conferencia sobre el Medio Humano,celebrada en Estocolmo con la participación de los re-

---

<sup>18</sup>Lean,Mary,*Reseña del PNUMA*,UNEP,Nairobi,Kenya,1987,pp.6-7.

<sup>19</sup>Keating,Michael.,*Cumbre para la Tierra,Programa XXI y los demás acuerdos de Río de Janeiro,en versión simplificada*,Centro para Nuestro Futuro Comun,Ginebra,Suiza,1993, pp.V-X.

presentantes de 113 naciones. La Organización de las Naciones Unidas estableció, en 1983, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Cuatro años más tarde, en su histórico Informe, ésta advertía que la humanidad debía cambiar las modalidades de vida y de interacción comercial si no deseaba el advenimiento de una era con inaceptables niveles de sufrimiento humano y degradación ecológica.

La Comisión señalaba que la economía mundial debía satisfacer las necesidades y aspiraciones legítimas de la población, pero que el crecimiento debía guardar consonancia con el carácter finito de los recursos del planeta. La denominada Comisión Brundtland, llamada así en honor de su Presidenta, exhortó al inicio de una nueva era de desarrollo económico racional desde el punto de vista ecológico. Declaró que la humanidad contaba con la aptitud para lograr un desarrollo sostenible, éste es, aquél que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin socavar la capacidad de las generaciones futuras, para satisfacer las suyas.

En 1989, la Organización de las Naciones Unidas comenzó la planificación de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la que se trazarían los principios para alcanzar un desarrollo sostenible. Durante dos años numerosos expertos en todo el mundo se dedicaron con ahínco a la concertación de acuerdos que trazaron el camino a Río de Janeiro. Se obtuvo una apertura sin precedentes del sistema internacional de negociaciones. Miles de miembros de organizaciones no gubernamentales, grupos de empresarios, docentes, asociaciones femeninas, grupos indígenas y otros colectivos contribuyeron al proceso de Río de Janeiro.

Esta Conferencia se celebró en 1992, en Río de Janeiro, Brasil; con la asistencia de los más altos representantes de 179 países, junto con cientos de funcionarios de los

organismos de las Naciones Unidas, de representantes de gobiernos municipales, círculos científicos y empresariales, así como de organizaciones no gubernamentales y otros grupos.

En Río de Janeiro se concertaron dos acuerdos internacionales, se formularon dos Declaraciones de Principios y un vasto Programa de acción sobre el desarrollo mundial sostenible, a saber:

- La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en cuyos 27 principios se definen los derechos y responsabilidades de las naciones en la búsqueda del progreso y del bienestar de la humanidad.
- El Programa 21, arquetipo de normas tendientes al logro de un desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico.
- Una Declaración de Principios para orientar la gestión, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques, esenciales para el desarrollo económico y para la preservación de todas las formas de vida.

Además por separado pero en paralelo a los preparativos de la Cumbre para la Tierra, se negociaron dos Convenciones que suscribieron la mayoría de Gobiernos reunidos en Río de Janeiro.

- El propósito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es la estabilización de los gases de efecto invernadero presentes en la atmósfera en niveles que no trastorquen peligrosamente el sistema climático mundial. Para ello, se requiere la disminución de emisiones de gases tales como el dióxido de carbono generado como subproducto de la utilización de combustibles para obtener energía.

- En el Convenio sobre la Diversidad Biológica se exhorta a los países a encontrar cau-

ces y medios para preservar la variedad de especies vivientes y velar por el equitativo beneficio del aprovechamiento de la diversidad biológica.

En la Declaración de Río de Janeiro se asevera que el logro del desarrollo económico a largo plazo exige, de forma ineludible, su vinculación con la protección del medio ambiente. Ello será posible únicamente mediante una alianza mundial nueva y equitativa con la participación de los gobiernos, la población y los sectores claves de la sociedad. Se deberán suscribir acuerdos internacionales en los que se proteja la integridad del medio ambiente mundial y el sistema de desarrollo.

El Programa 21 explica que la población, el consumo y la tecnología son las principales fuerzas determinantes del cambio ecológico. Deja claramente sentada la necesidad de reducir en ciertos lugares del mundo las modalidades de consumo ineficaces y con elevado desperdicio, fomentándose simultáneamente en otras zonas un desarrollo más intenso y sostenible.

El Programa 21 plantea opciones para luchar contra la degradación de la tierra, el aire y el agua, así como para la conservación de los bosques y de la diversidad de especies. Trata de la pobreza y del consumo excesivo; de la salud y la educación; de las ciudades y los granjeros. A todos nos incumbe una función: a los Gobiernos, las empresas, los sindicatos, los científicos, los docentes, los pueblos indígenas, las mujeres, los jóvenes y los niños.

Mediante la aprobación del Programa 21, los países industrializados reconocieron que en el saneamiento del entorno les incumbe mayor responsabilidad que a las naciones pobres donde se genera relativamente menos contaminación. Las naciones más prósperas prometieron, asimismo, aumentar los fondos asignados a la asistencia para el

desarrollo de otras naciones, conforme a modalidades menos perjudiciales para el medio ambiente. Además de la financiación, es necesario ayudar a estas naciones a dotarse de la pericia, entendida como la capacidad, para planificar y ejecutar decisiones que favorezcan el desarrollo sostenible.<sup>20</sup>

H.- Cumbre del Milenio ( 2000 ).

El cambio de siglo constituye un momento único y que simbólicamente apremia a los 189 Estados Miembros de las Naciones Unidas para articular y confirmar una visión llena de inspiración para las Naciones Unidas, en la nueva era. En la resolución 53/202, aprobada el 17 de diciembre de 1998, la Asamblea General decidió señalar su quincuagésimo quinto período de sesiones, como la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas.

Cuando los jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas convergieron en la Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York para participar en la Cumbre del Milenio del 6 al 8 de septiembre del 2000, probablemente fue la reunión más grande de jefes de Estado y/o Gobierno llevada a cabo en el mundo. La Cumbre fue una aportación histórica de convenir en un proceso para la revisión fundamental del papel de las Naciones Unidas y de los desafíos que enfrenta en el nuevo siglo.

En su Informe del Milenio, el Secretario General determina cuáles son los desafíos urgentes que enfrentan los pueblos del planeta y propone una serie de prioridades a los Estados Miembros, para su examen en la Cumbre del Milenio. Además recomienda algunas medidas inmediatas que pueden adoptarse en la propia Cumbre.

---

<sup>20</sup>Keating, Michael, *Cumbre para la Tierra. Programa XXI y los demás acuerdos de Río de Janeiro, en versión simplificada*, Centro para Nuestro Futuro Común, Ginebra, Suiza, 1993, p. VIII.

A continuación se presenta un resumen de las Iniciativas propuestas por el Secretario General, así como las Propuestas Clave de la Cumbre del Milenio.<sup>21</sup>

En su informe, el Secretario General anunció cuatro nuevas iniciativas:

- 1) Un cuerpo de voluntarios, denominado Servicio de las Naciones Unidas de Tecnología de la Informática, para capacitar a grupos de los países en desarrollo en la utilización y oportunidades de la Internet y la tecnología de la informática.
- 2) Una red internacional de información sobre la salud, para establecer 10,000 sitios computarizados en línea, en hospitales y clínicas de países en desarrollo a fin de que tengan acceso a información médica actualizada.
- 3) Una iniciativa para responder a los desastres, denominada Primeros en Llegar, que suministrará teléfonos móviles y por satélite, así como enlaces de microondas, a trabajadores de socorro humanitario en zonas afectadas por desastres naturales y emergencias.
- 4) Una red mundial sobre políticas para explorar enfoques nuevos y factibles del problema del empleo juvenil.

*Propuestas Clave de la Cumbre del Milenio.*

#### Nuevos retos para el Milenio:

El nuevo milenio, y la Cumbre del Milenio, ofrecen a los pueblos del mundo una oportunidad única de reflexionar sobre su destino común en un momento en que se encuentran más interrelacionados de lo que nunca lo han estado. Los pueblos esperan de sus líderes que señalen cuáles son los retos del futuro y tomen medidas para hacerles frente.

---

<sup>21</sup><http://www.un.org/spanish/milenio/sg/rcport/summ.htm>.

### Mundialización y gestión de los asuntos públicos:

Los beneficios de la mundialización son evidentes: un crecimiento más rápido, niveles de vida más elevados, nuevas oportunidades. Sin embargo, empieza a haber una reacción negativa porque esos beneficios se distribuyen de manera muy desigual y porque el mercado mundial no se apoya todavía en normas basadas en objetivos sociales compartidos.

En este nuevo mundo, los grupos y las personas interactúan directamente cada vez con mayor frecuencia a través de las fronteras, sin que intervenga el Estado. Esto tiene sus peligros. La delincuencia, las drogas, el terrorismo, la contaminación, las enfermedades, las armas, los refugiados y los emigrantes circulan en todas direcciones con más rapidez y en mayor número que en el pasado. Para sacar el mejor provecho posible de la mundialización y evitar sus peores efectos, debemos aprender a gobernar mejor y la manera de gobernar mejor juntos.

Ello no supone la implantación de un gobierno mundial o el eclipse de los Estados nación. Por el contrario, los Estados han de fortalecerse. Y pueden darse fuerzas mutuamente actuando juntos en instituciones comunes basadas en normas y valores compartidos.

Las tremendas disparidades en la distribución de la riqueza en el mundo de hoy, las condiciones miserables en las que viven más de 1,000 millones de personas, la frecuencia con que se desatan conflictos en algunas regiones y la rápida degradación del medio ambiente natural son factores que contribuyen a que no sea sostenible el actual modelo de desarrollo, a menos que se tomen medidas correctivas de común acuerdo.

### Un mundo sin miseria:

Durante el último medio siglo ha habido ganancias económicas sin precedentes. Pero 1200 millones de personas viven con menos de un dólar al día. La combinación de extrema pobreza con extrema desigualdad entre los países, y frecuentemente dentro de ellos también, es una afrenta a nuestra humanidad común. Además hace que se agraven otros muchos problemas, entre ellos los conflictos. Por otra parte, la población mundial continúa aumentando rápidamente, y ese aumento se concentra en los países más pobres. Se tienen que tomar medidas para reducir la pobreza extrema a la mitad en todas las partes del mundo antes del año 2015. Los siguientes sectores se considerarán como prioritarios:

**Crecimiento sostenido:** Esto significa, sobre todo, lograr que la población de todos los países en desarrollo pueda beneficiarse de la mundialización.

**Creación de oportunidades para los jóvenes:** Para el año 2015, todos los niños han de cursar la totalidad de los estudios primarios, con igualdad de oportunidades para los niños y las niñas, en todos los niveles de enseñanza. Y hay que hallar los medios de proporcionar a los jóvenes un trabajo decente.

**Promoción de la salud y lucha contra el VIH/SIDA:** Las investigaciones sanitarias han de reorientarse hacia los problemas que afectan al 90 % de la población del mundo. Para el año 2010 deberíamos haber reducido en un 25% la tasa de infección de los jóvenes por el VIH.

**Eliminación de los barrios de tugurios:** Hemos de apoyar el plan de acción Ciudades sin barrios de tugurios, que tiene por objetivo, mejorar la vida de 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para el año 2020.

**La situación de África:** En el informe se desafía a los expertos y a las fundaciones filantrópicas a que luchen contra la baja productividad agrícola de África. También se insta a los gobiernos de los países africanos a que den mayor prioridad a la reducción de la pobreza y se exhorta al resto del mundo a que los ayude.

**Puentes digitales:** Las nuevas tecnologías brindan una oportunidad sin precedentes de que los países en desarrollo se salten a las primeras fases del desarrollo. Hay que hacer todo lo posible para maximizar el acceso de sus pueblos a las nuevas redes de información.

**Solidaridad mundial:** Los países ricos han de abrir más sus mercados a los productos de los países pobres, han de proporcionar un alivio de la deuda más profundo y más rápido y han de prestar una asistencia para el desarrollo que sea mejor y esté mejor orientada. Librar al mundo del azote de la pobreza extrema es un desafío para cada uno de nosotros. No podemos menos que responder a ese desafío.

#### Un mundo libre del temor:

Las guerras entre Estados han pasado a ser menos frecuentes. Pero en el último decenio las guerras internas han cobrado más de 5 millones de vidas, y expulsado de sus hogares un número muy superior de personas. Al mismo tiempo las armas de destrucción en masa siguen inspirando temor. Pensamos ahora menos en términos de la seguridad como defensa del territorio, y más en términos de protección de la gente.

#### Un futuro sostenible:

Actualmente nos enfrentamos a la necesidad urgente de garantizar que las futuras generaciones tengan libertad para llevar una vida sostenible en este planeta, y no lo estamos logrando. Estamos saqueando el patrimonio de nuestros hijos para sufragar

prácticas insostenibles. Conseguir que esto cambie, es labor tanto de los países ricos, como de los pobres. En la Conferencia que se celebró en Río en 1992 se pusieron los cimientos y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono es un importante paso adelante, pero en todos los demás aspectos nuestras respuestas son demasiado escasas, demasiado pequeñas y demasiado tardías. Es necesario que antes del año 2002 reavivemos el debate y nos preparemos para actuar con decisión:

**El problema del cambio climático:** Para que disminuya la amenaza del calentamiento del planeta hace falta que las emisiones de carbono y otros "gases de efecto invernadero" se reduzcan en un 60 % . Ello puede lograrse promoviendo la eficiencia energética y recurriendo más a las fuentes renovables de energía. El primer paso sería que se aplicara el Protocolo de Kioto de 1997.

**La crisis de los recursos hídricos:** En el informe se insta a la Cumbre del Milenio a que haga suyo el objetivo formulado en la Conferencia Ministerial del Foro Mundial del Agua de reducir a la mitad, antes del año 2015, la proporción de personas que no tienen acceso al agua potable y asequible. También se insta a realizar una "revolución azul" con el fin de aumentar la productividad agrícola por unidad de agua al tiempo que se mejora la gestión de las cuencas hidrográficas y las llanuras aluviales.

**Defensa de los suelos:** La biotecnología puede hacernos concebir la esperanza de que será posible alimentar a la población cada vez más numerosa del mundo con unas tierras de cultivo cada vez menos extensas, pero su seguridad y los efectos que tiene para el medio ambiente son muy controvertidos. El Secretario General va a organizar una red mundial de promoción de políticas para intentar esclarecer esas cuestiones y

evitar que los pobres y hambrientos sean los perjudicados.

**Preservación de los bosques, la pesca y la diversidad biológica:** La conservación es vital en todos esos ámbitos. Los gobiernos y el sector privado deben colaborar en su apoyo.

Para una nueva ética de la gestión, el Secretario General recomienda cuatro prioridades:

- 1) Educación de la población;
- 2) "Contabilidad verde", con el fin de integrar el medio ambiente en las políticas económicas;
- 3) Normativas e incentivos;
- 4) Datos científicos más precisos.

#### Renovación de las Naciones Unidas:

Sin una organización fuerte, será mucho más difícil hacer frente a todos estos problemas. El fortalecimiento de las Naciones Unidas depende de los gobiernos y, especialmente de su voluntad de colaborar con otros agentes (el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y los organismos multilaterales) para encontrar soluciones de consenso. Las Naciones Unidas deben actuar como catalizador para estimular la acción de los demás.

## CAPITULO II

### CONCEPTOS

#### 1.- Concepto de Órgano Internacional.

Existe una amplia clasificación respecto de los órganos que pueden considerarse responsables de las relaciones internacionales. Ante todo los de carácter nacional, entre los cuales diferenciamos: 1) Órganos interiores: que son los jefes de Estado y los Ministros; 2) Órganos exteriores: donde colocamos a todo el Cuerpo Diplomático. Finalmente los de carácter internacional en sentido estricto, que son los integrados por varios Estados.

Tienen voluntad propia, y el Derecho Internacional concede a este tipo de comunidades, capacidad suficiente como para que sus actos produzcan efectos jurídicos. De ello deducimos que la condición necesaria para la existencia de éstos, es el acuerdo de voluntades y la capacidad jurídica internacional que los hace responsables ante las demás naciones.

Suelen recibir los órganos de carácter colectivo, comunes a varios Estados, el nombre de "Órganos Internacionales". El sentido de la denominación es debido a que surgen de la cooperación de varios Estados, que se asocian para un fin determinado.<sup>1</sup>

La doctrina tiene diferentes criterios para clasificar los órganos internacionales. Encontramos autores que otorgan mayor importancia a las funciones que desarrollan y otros a las materias que son de su competencia.

---

<sup>1</sup> Oliveros, Martha, "Órgano Internacional", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXI, Editorial Bibliográfica Argentina Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1964, p. 225-227.

De acuerdo a la opinión de los primeros, vemos Órganos Internacionales Legislativos, Ejecutivos, Judiciales y Preparatorios de reuniones posteriores.

Según aquéllos que otorgan mayor relevancia a las materias de la competencia, existen Órganos Internacionales Especializados en problemas de comunicaciones, fluviales, sanitarios, aeronáuticos, sociales, etcétera.

Entre los Órganos Internacionales que más podrían llamar la atención, figuran los que se denominan: Comisiones de Administración y las Uniones Administrativas. Estos Órganos Internacionales se caracterizan por ser: ejecutivos, colegiados y limitados a determinados Estados.

## **2.- Concepto de Organismo Especializado.**

La Carta de las Naciones Unidas estipula en su artículo 57, la vinculación a la Organización de los distintos organismos especializados establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos, y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas.

El artículo 58 nos indica que la Organización de las Naciones Unidas hará recomendaciones con el objeto de coordinar las normas de acción y las actividades de los organismos especializados.

El artículo 63 de la Carta estipula los acuerdos en virtud de los cuales se formularán las condiciones en las que los organismos especializados están vinculados a la Organización, de esta manera el Consejo Económico y Social puede concertar con alguno de los organismos especializados estos acuerdos, mismos que estarán sujetos a la

aprobación de la Asamblea General.

Los acuerdos tienen en general una serie de características comunes y en varios casos peculiaridades requeridas por la actividad especial del organismo con el cual ha sido celebrado, entre éstas, podemos mencionar las siguientes: el reconocimiento de la personalidad internacional y de la competencia, la admisión de miembros, la representación recíproca, la inclusión de temas en los programas, las Recomendaciones, el intercambio de información y de documentos, la información pública, la ayuda al Consejo de Seguridad, la ayuda al Consejo de Administración fiduciaria, la selección del personal, y los servicios administrativos y técnicos, las disposiciones financieras y presupuestarias, los acuerdos complementarios, las reformas y la vigencia de los acuerdos.

Aún cuando los organismos especializados están ligados a la ONU; son distintos a ella. No deben confundirse con los órganos especiales de la organización, ni con sus órganos subsidiarios.

En general, los organismos especializados tienen una estructura tripartita, con una Asamblea General, un consejo o comité ejecutivo formado por un número menor de miembros que a veces representan a los Estados y a veces, aunque con menor frecuencia personalidades que han sido elegidas por su competencia, totalmente independientes de su gobierno; por último una Secretaría u oficina permanente, formada por un determinado número de funcionarios internacionales subordinados a un Director o Secretario General.

La asamblea de los organismos vota su propio presupuesto; no obstante, la fracción 3 del artículo 17 de la Carta permite que la Asamblea de la ONU examine los presu --

puestos administrativos de los organismos, con el objeto de formular las recomendaciones que considere pertinentes. Asimismo, en lo que se refiere a su propia actividad, y conforme lo estipula la fracción 2 del artículo 63 de la Carta, el Consejo Económico y Social puede hacer recomendaciones a los organismos especializados y coordinar sus actividades. Con base en este texto el Consejo Económico y Social, en virtud de una resolución que adoptó en su tercera sesión, creó un comité administrativo de coordinación que consiste en una conferencia de los directores de las instituciones especializadas, bajo la presidencia del Secretario General de la ONU. El Consejo de Seguridad y el Consejo de Administración Fiduciaria (artículo 91) pueden solicitar la ayuda de los organismos especializados en las cuestiones que se refieran a sus competencias respectivas.

El organismo especializado puede, siempre y cuando cuente con la previa autorización de la Asamblea General (fracción 2, artículo 96), pedir la opinión consultiva de la Corte internacional de Justicia, con relación a las cuestiones jurídicas que surjan dentro de la esfera de sus actividades.

El Estado en cuyo territorio están instalados los organismos especializados les otorga diferentes privilegios e inmunidades; convenios internacionales llamados acuerdos de sede precisan las relaciones con ese Estado; el más liberal de todos ellos fue el acuerdo concluido entre Francia y la UNESCO, el 2 de julio de 1954.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba<sup>2</sup>, se mencionan las características que deben tener los organismos especializados y que son las siguientes:

- 1) Individualidad : Los organismos especializados a que se refiere la Carta de las Na-

---

<sup>2</sup> Armas Barca, Calixto, "Organismos Especializados", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XXI, Edit. Bibliográfica Argentina Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1964, p.p. 141-142.

ciones Unidas tienen individualidad propia, es decir, que no son un órgano principal o secundario de aquélla. Esto queda demostrado por las siguientes razones: a) Sus miembros no tienen por qué ser necesariamente los mismos Estados miembros de la organización mundial, y así mientras países como Argentina, Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y muchos otros son miembros de todos los organismos especializados existentes, la Unión Soviética no pertenece a la CACI, la FAO y a los cuatro de carácter financiero, y en cambio Suiza y la Santa Sede son miembros de ciertos organismos especializados sin pertenecer a Naciones Unidas. b) Tienen autoridades propias, elegidas exclusivamente por sus miembros sin ninguna clase de injerencia extraña. c) Su presupuesto es completamente distinto del de cualquiera otra institución internacional.

2) Composición intergubernamental: Los organismos especializados son siempre creados por acuerdos intergubernamentales, es decir, celebrados entre Estados. Sus miembros natos son pues los Estados y si bien algunos admiten en calidad de miembros asociados a territorios que no tengan a su cargo la dirección de sus propias relaciones internacionales, lo es previa solicitud del Estado o autoridad que la posea por ellos y los derechos y obligaciones de tales miembros asociados tienen una naturaleza y alcance restringidos.

3) Vocación de universalidad: La actuación de estos organismos es de carácter internacional y aspira a tener un alcance universal, y aunque no lo logre en un momento dado, por no comprender entre sus miembros a todos los Estados y territorios del planeta, no hay una limitación estatutaria que restrinja su actuación a un ámbito geográfico pre-determinado.

4) Funciones técnicas especializadas: Las finalidades que persiguen tienen siempre

un carácter técnico y especializado, particular en cada caso, lo que las distingue nítidamente de otras organizaciones de carácter primordialmente político y que si bien pueden también tener por objeto cuestiones de carácter económico, social, cultural, etc., no lo hacen en forma específica.

5) Vinculación especial con Naciones Unidas: Todas las instituciones internacionales a las que propiamente puede llamarse organismos especializados han de estar vinculados a Naciones Unidas mediante acuerdos.

En la actualidad los organismos especializados existentes son los siguientes: la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Desarrollo (AID), el Fondo Monetario Internacional (FONDO), la Corporación Financiera Internacional (CFI), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Unión Postal Universal (UPU), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Marítima Internacional (OMI), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

### **3.- Concepto de Conferencia Internacional.**

A las reuniones internacionales que se celebran entre los Estados para tratar problemas de interés común a los participantes se les suelen denominar "conferencias" o

"congresos".

El vocablo "conferencia" tiene un origen en la expresión latina conferentia, derivada del término conferre que significa "juntar", "comunicar". Dos de las acepciones de la palabra conferencia son totalmente idóneas para describir el acontecimiento internacional que nos interesa: "Plática entre dos o más personas para tratar algún punto o negocio"; "Reunión de representantes de gobiernos o Estados para tratar asuntos internacionales".

Desde el punto de vista de su simple significación gramatical, existe una indiscutible equivalencia entre los términos "conferencia" y "congreso". En consecuencia, a las reuniones entre representantes de los Estados para tratar tópicos de interés común a nivel internacional, válidamente pueden denominarse "conferencia" o "congreso" sin que haya una razón para establecer distinciones entre las dos palabras.

El Doctor Arellano García<sup>3</sup>, señala que la conferencia internacional es la reunión que se verifica entre representantes de diferentes Estados u organismos internacionales para tratar conjuntamente asuntos de trascendencia común, con la posible asistencia de observadores.

El citado autor nos explica los elementos del concepto propuesto de la siguiente manera :

a) Según su significación gramatical y conforme a los conceptos doctrinales examinados, el género próximo de la conferencia está constituido por la verificación de una reunión;

---

<sup>3</sup> Arellano García, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, 3a ed., Edit. Porrúa, México, D.F., 1997, p. 602.

b) Las personas que se reúnen en la conferencia internacional son los representantes de los Estados o los representantes de los organismos internacionales. Dentro de la moderna evolución de las conferencias, es importante destacar la presencia representativa de los organismos internacionales, cuya relevancia puede ser equivalente o mayor que ciertos Estados. Tales representantes pueden ser Jefes de Estado, Secretarios de Relaciones Exteriores, Diplomáticos o Delegados u observadores;

c) El objeto de toda conferencia es el tratamiento conjunto de asuntos de trascendencia común. Esto quiere decir que, hay una intensa comunicación de puntos de vista entre los asistentes a la conferencia internacional, a excepción de los observadores.

d) Se tratarán asuntos de trascendencia común. Es decir, la asistencia de representantes de Estados y de organismos internacionales se justifica en cuanto a que hay interés en los asuntos que se abordan y que han sido previstos en el programa o agenda de la conferencia.

e) La asistencia de observadores no es necesaria, es contingente. Por ello, hablamos de la "posible asistencia de observadores". Los mencionamos separadamente porque, ellos no tratan los asuntos, solamente se limitan a tomar noticia de ellos y del tratamiento que le dan los representantes de Estados y de organismos internacionales que tienen voz y voto.

Las Conferencias se clasifican de acuerdo a varios criterios; desde el punto de vista del número de países u organismos internacionales que intervienen en una conferencia internacional, éstas pueden ser bilaterales o plurilaterales. Son bilaterales aquellas en las que sólo intervienen dos Estados, o dos organismos internacionales, o un Estado y un organismo internacional. Son plurilaterales aquellas en que intervienen más

de dos sujetos de los mencionados.

Según Tunkin las conferencias internacionales pueden ser intergubernamentales y no gubernamentales. "Estas últimas tienen carácter de conferencias de representantes de organizaciones no gubernamentales o de personas determinadas de diversos países. Conferencias internacionales intergubernamentales se llama a las asambleas de representantes oficiales de dos o más Estados para discutir cuestiones de interés común para esos Estados".

Un tercer criterio clasificativo podría tener como punto de partida el diverso nivel representativo de los sujetos que acuden en nombre de su país. De esta manera podría haber conferencias de alto nivel, de nivel intermedio y de nivel reducido. Las conferencias de alto nivel, también llamadas "conferencias en la cumbre" son aquellas en las que se reúnen los Jefes de Estado. Las conferencias de nivel intermedio serían aquellas en las que comparecen los Secretarios de Relaciones Exteriores. A su vez, las conferencias de nivel reducido serían aquellas en que concurren agentes diplomáticos o delegados en su carácter de representantes de sus países, sin tener mayor grado jerárquico similar a los anteriores.

En otra perspectiva podemos aludir a conferencias institucionalizadas y a conferencias no institucionalizadas. Son conferencias institucionalizadas aquellas que se desarrollan conforme a documentos estatutarios de organismos internacionales; y las conferencias no institucionalizadas son las que no están establecidas en dichos documentos.

Desde el punto de vista de la iniciativa de la conferencia internacional, hay conferencias internacionales propuestas por organismos internacionales y hay otras bajo los

auspicios de los Estados, En la época contemporánea han proliferado las convocadas por los organismos internacionales y han disminuido las convocadas a iniciativa de los Estados.

El acta final es el documento, redactado en los idiomas oficiales de la conferencia, en el que se incluyen las resoluciones, recomendaciones y acuerdos aprobados en la conferencia.

Se trata del documento más importante de una conferencia internacional porque exhibe el resultado real, constructivo de tal reunión.

También figuran en el acta final las reservas y declaraciones de las delegaciones, en relación con las resoluciones, recomendaciones y acuerdos aprobados en la conferencia.

El saldo final de una conferencia internacional puede ser muy variable, según las materias sometidas a ella, la habilidad de los representantes de los Estados, la experiencia y conocimiento de éstos, el antagonismo de intereses o la ausencia de éste.

Se considera que el resultado de una conferencia internacional es fructífero cuando se ha obtenido la aprobación del texto de una o varias convenciones internacionales, que incluso han sido firmadas por los delegados con plenos poderes que han sido autorizados para ello.

#### **4.- Concepto de Programa.**

Cuando una institución siente la necesidad de planificar su acción en el tiempo, es decir, fijarse objetivos precisos pero que no puede alcanzar de inmediato, y determinar por qué medios y de qué manera perseguirlos puede recurrir como un instrumento al

Programa. El Programa define una acción por realizar. Por consiguiente, si se orienta hacia el porvenir, merece ser calificado como un acto de previsión que describe una actividad a la que se consagrará la organización que lo adopta.

Con más frecuencia, el programa se define sin referencia a ningún proyecto concreto, de manera puramente general y abstracta. Sin embargo, para ser completo, es decir, ejecutable, debe determinar directa o indirectamente, y por lo menos en su principio, tres series de elementos.<sup>4</sup>

En primer lugar, ha de fijar los fines de la acción, que son su justificación y su motor, y que se trata de realizar ( se puede hablar, entonces, de un objetivo) .

Estos fines pueden ser definidos en términos vagos y abstractos: favorecer y acelerar el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo, o de manera mucho más específica, poner en marcha los programas nacionales en el marco de la Víspera Meteorológica Mundial, por ejemplo. Su grado de generalidad determina la apertura más o menos amplia del programa.

Sin embargo, éste no merece plenamente su nombre más que cuando también determina el objeto ( o la naturaleza) de las operaciones que pueden ser emprendidas para la persecución de esos fines: donaciones o préstamos de dinero, suministro de material o de expertos, investigaciones y estudios, concertación de acciones individuales, etc.

Después de que se haya fijado el objeto de la actividad que debe seguirse, el programa adquiere en verdad su fisonomía específica y constituye en realidad un acto de previsión . Sin embargo, aún no se ha determinado por completo. Su ejecución sólo será

---

<sup>4</sup> Virally Michel, *El devenir del Derecho Internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998, p.p. 496-502.

posible si descendemos un poco más abajo en el orden de los medios y si se prevén, los que serán materialmente necesarios para la realización de las operaciones consideradas, sobre todo en el aspecto financiero

El programa está destinado a dirigir, ante todo, la actividad de la Organización y lo ejecutan sus órganos, aún si conlleva ciertos derechos y obligaciones para los Estados miembros y requiere su colaboración.

Los programas se diferencian por su objetivo, es decir, por la naturaleza de las operaciones que permiten. A este respecto, dos distinciones presentan un alcance general:

a) Programas directivos y programas operacionales. A veces, el programa se limita a enumerar una lista de temas por discutir o por estudiar; a establecer prioridades entre ellos, eventualmente un calendario que debe seguirse para su examen; a fijar objetivos.

Se puede entonces hablar de programa de trabajo o, mejor de programa directivo, destinado a planificar la actividad de un órgano o de un conjunto de órganos o a definir una política general.

Desde este punto de vista, el programa es un simple instrumento de racionalización del trabajo de las organizaciones internacionales, que permite una actividad ordenada, favorece su eficacia y puede constituir también un medio de control y de orientación de los órganos subordinados o de coordinación de su acción.

Por el contrario, adquiere un carácter muy diferente cuando está destinado a regir una actividad que no es puramente jurídica e intelectual (estudios, discusiones, decisiones), sino que se extiende al suministro de bienes, de fondos o de servicios, o a realizaciones materiales, a lo que en la Organización de las Naciones Unidas se les denomina "actividades operacionales". En este caso, la determinación de los medios adquiere evi-

dentamente una importancia capital. Con este programa nos encontramos en presencia de una institución original, correspondiente a un tipo determinado de actividad, cuya utilidad se puso de manifiesto sobre todo en el marco de la cooperación internacional a favor de los países en vías de desarrollo, en el que adquirió una amplitud considerable.

b) Programas generales y programas de ejecución. La complejidad de los programas operacionales y los problemas de ejecución que plantean obligan, en muchos casos a combinarlos.

La aplicación de ese programa general se garantiza después mediante programas de ejecución, que se limitan: ya sea a un país o a un grupo de determinados países, a una categoría particular de operaciones o a un ejercicio financiero (programas anuales, bienales, etcétera.).

En opinión del jurista Fernando Alzate Donoso<sup>5</sup>, los programas son apéndices inmediatos del sistema de las Naciones Unidas y su existencia jurídica está ligada a las disposiciones que adopte la Organización de las Naciones Unidas, especialmente la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Es decir, los programas tienen vida con las resoluciones que adopten dichos órganos o las conferencias que sean convocadas en cumplimiento de sus decisiones. Entre tanto los organismos especializados tienen su origen generalmente en conferencias independientes y poseen convenios constitutivos negociados, por voluntad política expresa de los Estados en otros contextos, aún en muchos casos, antes de la existencia de las Naciones Unidas.

Entre los principales programas de la Organización de las Naciones Unidas, se

---

<sup>5</sup> Alzate Donoso, Fernando, *Teoría y Práctica en las Naciones Unidas*, Edit. Temis, S.A., Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1997, p. 175.

encuentran los siguientes:

- El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Nace con la llamada Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano de 1972 y la resolución 2997 (XXVII) de ese mismo año. Cuenta con un Director General; un Consejo de Administración de 58 miembros, que se reúne cada dos años e informa a la Asamblea General de la ONU por conducto del ECOSOC; su Secretaría y el Fondo Voluntario para las actividades ambientales funcionan en Nairobi, Kenia.

El PNUMA se encarga de promover políticas, planes y proyectos en las diferentes regiones del mundo sobre la cuestión ambiental. Mediante sus programas se ejecutan planes por regiones, los cuales deben corresponder a las necesidades técnicas y científicas del medio en que se diagnostique un problema de contaminación, degradación ambiental o daño de la calidad del medio natural.

- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Nació con la resolución de la Asamblea General 2029 (XX) de 1966, con la cual se fusionaron el Fondo Especial y el Programa Ampliado de Asistencia Técnica. Su presupuesto se basa principalmente en aportes voluntarios que en total suman aproximadamente mil millones de dólares, además de otros fondos específicos. Cuenta en su estructura con un consejo ejecutivo compuesto por 36 miembros elegidos por tres años.

Tiene como función principal administrar y coordinar la cooperación y asistencia técnica que brindan las Naciones Unidas a los Estados, particularmente a los países en desarrollo.

- Programa Mundial de Alimentos (PMA).

El Programa Mundial de Alimentos tiene por objeto estimular el desarrollo econó-

mico y social proporcionando ayuda en forma de alimentos. El PMA también apoya el desarrollo de los recursos humanos mediante operaciones tales como programas de alimentación en las escuelas y de alimentación complementaria en grupos vulnerables, incluidos los de madres jóvenes y niños. Además el PMA ayuda a satisfacer las necesidades de alimentación en las situaciones de emergencia que crean los terremotos, las inundaciones y otros desastres.<sup>6</sup>

### 5.- Concepto de medio ambiente.

El espacio que rodea al hombre y donde éste desarrolla sus actividades ha sido denominado, indistintamente, ambiente, medio ambiente o entorno.

El medio ambiente, por lo general, ha sido designado en dos sentidos:<sup>7</sup>

1) Como el conjunto de condiciones biológicas y físico químicas de un lugar determinado, que correspondería a la noción geográfica, entendido éste como:

El conjunto de las condiciones y fenómenos cósmicos que existen independientemente de la actividad humana, que no son creados por el hombre, y que pueden sufrir cambios y variaciones.

2) Como el conjunto de circunstancias de diversa índole bajo las cuales se desenvuelve la actividad humana.

En este sentido, la Real Academia de la Lengua Española<sup>8</sup>, ha definido el medio ambiente como "el conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos. Por

---

<sup>6</sup> Arellano García, Carlos, *Segundo Curso de Derecho Internacional Público*, 3a ed., Edit. Porrúa, México, D.F., 1997, p. 713.

<sup>7</sup> Gómez Jara, Francisco A. *Sociología*, 3a ed., Edit. Porrúa, México, D.F., 1979, p. p. 32-34.

<sup>8</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 19a. Ed. Edit. Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1983, p. 1403.

extensión, conjunto de circunstancias que rodean a las personas".

Para Raúl Brañes<sup>9</sup>, el ambiente debe ser entendido como un sistema, como un conjunto de elementos que interactúan entre sí, pero con la precisión de que estas interacciones provocan la aparición de nuevas propiedades globales, no inherentes a los elementos aislados, que constituyen el sistema.

La palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos. En consecuencia, la palabra "ambiente" no se emplea sólo para designar el ambiente "humano", o más exactamente el ambiente del "sistema humano", sino también todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, (LGEEPA)<sup>10</sup> que es el principal ordenamiento jurídico vigente en México, en materia de protección al ambiente en su conjunto, en su artículo tercero, nos ofrece la siguiente definición de ambiente: "el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados".

En la doctrina española, la principal reflexión que ha suscitado el concepto jurídico de medio ambiente ha sido de si debe entenderse en un sentido estricto o si por el contrario ha de concebirse en un sentido amplio.

Entre los autores que postulan una comprensión estricta del concepto jurídico de

---

<sup>9</sup> Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2a ed., Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2000, p.20.

<sup>10</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 14a ed., Edit. Porrúa, México, D.F., 1997, p.5.

medio ambiente, el más destacado es Martín Mateo<sup>11</sup>, que considera que el ámbito conceptual del ambiente "incluye aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas; en definitiva, el agua, el aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra", descartando como elemento integrante de éste concepto, el suelo.

En la misma línea de concepción de un medio ambiente en sentido estricto se han situado Escribano Collado y López González, autores que han señalado los inconvenientes de las posiciones amplias y que se inclinan por un concepto más restringido. Para estos autores, el medio ambiente estaría formado por "aquellos recursos y sistemas naturales primarios de los que depende la existencia y el normal funcionamiento de la naturaleza en su conjunto, y que jurídicamente tienen la categoría de bienes comunes (aire y agua, principalmente)" y por "los ecosistemas, constituidos por la flora, la fauna e, incluso, por las bellezas naturales (paisajes y espacios naturales), en cuanto portadores de ecosistemas que se pretende conservar".

Las posiciones doctrinales que postulan una concepción del medio ambiente en un sentido estricto, a pesar de haber supuesto una aportación fundamental y, a veces, pionera al Derecho Ambiental y a la construcción del concepto del medio ambiente, presentan el inconveniente de su separación de la realidad jurídica, en la cual, el medio ambiente presenta un ámbito conceptual más extenso.

Entre los autores que postulan una concepción del medio ambiente en un sentido

---

<sup>11</sup> Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Edit. Trivium, Madrid, España, 1991, p.p. 85-86.

amplio, encontramos a Fuentes Bodelón<sup>12</sup>, quien considera que el medio ambiente debe ser contemplado en su globalidad, ya se trate del medio ambiente físico o natural (aire, agua, tierra) o del medio humano. En su opinión, naturaleza y cultura están "íntimamente relacionadas e interpenetradas". El hombre "forma parte de la naturaleza pero a la vez la modifica, es criatura y crea nuevas formas y estilos de vida. Los llamados bienes culturales, costumbres y fiestas populares, tradiciones, ocupaciones artesanales antiguas, que revelan la identidad histórica de un pueblo, forman parte indiscutible de los bienes ambientales".

En la misma línea doctrinal se ha situado Trenzado Ruíz y Gálvez Montes. El primero de estos autores concibe el medio ambiente como "el conjunto de condiciones que cooperan al ciclo vital de los seres animados, incluyendo dentro del término condiciones, tanto los recursos naturales como los de índole cultural" y entendiendo por recursos "el aire, el agua y el suelo"<sup>13</sup>. Gálvez Montes estima que el medio ambiente es "el conjunto de elementos naturales o culturales que determinan las condiciones de vida características de un integrante humano geográfica y temporalmente delimitado".<sup>14</sup>

El concepto de medio ambiente en la doctrina italiana ha sido estudiado desde una perspectiva distinta, la visión predominante ha sido la concepción del medio ambiente como un bien jurídico.

---

<sup>12</sup> Fuentes Bodelón, Fernando, *La calidad de vida y el Derecho*, Asociación Española para la Lucha contra la Contaminación Ambiental (ASELCA) y Asociación de Investigación Técnica del Medio Ambiente (ASITEMA), 1980, p. 165.

<sup>13</sup> Trenzado Ruíz, *Derecho y medio ambiente*, Edit. CEOTMA, Madrid, España, 1981, p. p. 63-82.

<sup>14</sup> Gálvez Montes, *Comentarios a la Constitución*, Edit. Tecnos, Madrid, España, 1985, p. 808.

El autor italiano más destacado, que ha reflexionado sobre este concepto, es Giannini. Para Giannini el medio ambiente posee tres significados jurídicos. Estos son : 1) el ambiente al cual hacen referencia la normativa y el movimiento de ideas relativas al paisaje (que comprende las bellezas naturales, los centros históricos, los parques y los bosques), 2) el ambiente al cual hacen referencia la normativa y el movimiento de ideas relativas a la defensa del suelo, aire y agua; 3) el ambiente al cual se hace referencia en la normativa y en los estudios urbanísticos.<sup>15</sup>

En un primer momento, en la doctrina francesa el concepto del medio ambiente no suscitó reflexiones más allá de un plano terminológico. Las primeras obras escritas en Francia en la primera parte de la década de los setenta sobre Derecho Ambiental, sorprendentemente, salvo excepciones, no abordaron el problema de la definición jurídica del medio ambiente.

En la doctrina francesa, el apego a la noción más tradicional de la naturaleza, objeto más restrictivo que el medio ambiente, hizo que en los primeros momentos el medio ambiente ocupase un segundo plano, y quizá por esta razón se omitiese su definición. Este es el planteamiento que descansa en la pionera obra de Lamarque, que sólo en el prólogo de su libro aborda el tema conceptual desde un punto de vista meramente terminológico.<sup>16</sup>

El Derecho Ambiental norteamericano, sin haber aceptado una noción amplísima, concibe el medio ambiente como un concepto de vasto contenido. Así la National Environmental Policy Act de 1969, en su apartado referido a la Declaración de Política Na-

---

<sup>15</sup> Giannini, *Ambiente: Saggio sui diversi aspetti giuridici*, Edit. RTDP, Italia, 1973, p. 23.

<sup>16</sup> Lamarque, Jean, *Droit de la Protection de la Nature et de l'Environnement*, Edit. LGDJ, Paris, Francia, 1973, p. p. XIV-XV.

cional del medio ambiente (USCA 4321, NEPA 101 a), hace referencias al medio ambiente urbano.

Los propósitos de la NEPA (National Environmental Policy Act ) consisten en declarar una política nacional que fomente una armonía productiva y agradable entre el hombre y su ambiente; promover esfuerzos para prevenir o eliminar los daños al ambiente o a la biósfera y estimular la salud y el bienestar del hombre; enriquecer el conocimiento de los sistemas ecológicos y de los recursos naturales importantes para la nación ; y establecer un Consejo de Calidad del Ambiente (sección 2).

El Código de regulación Federal en su título 40 "La protección del medio ambiente", a los efectos de la declaración de impacto ambiental, lo define en su número 1508, 14 del siguiente modo: "El medio ambiente humano deberá ser interpretado comprensivamente para incluir el ambiente físico y natural y la relación de los ciudadanos con dicho ambiente".

Rodgers, quizá el autor con más prestigio en la doctrina ambientalista estadounidense, ha examinado el problema, implícitamente, al delimitar el ámbito del Derecho Ambiental, pues el ambiente es el objeto de tal Derecho. Partiendo de la definición de la ecología como " la ciencia del gobierno planetario", de Commoner, concibe el Derecho Ambiental como "el Derecho del gobierno planetario", esto es, "lo concerniente a la protección del planeta y sus habitantes respecto de las actividades que dañen la tierra y sus capacidades de mantenimiento de la vida". Sin embargo, para Rodgers, el Derecho Ambiental "no sólo se ocupa del medio ambiente natural (las condiciones físicas del suelo, aire y agua) sino que engloba el medio ambiente humano (salud, condiciones sociales y otras hechas por el hombre que afecten a los lugares humanos en la tierra). De

este modo, el Derecho Ambiental se concentra sobre las personas desde la perspectiva de sus ambientes externo, natural y artificial".<sup>17</sup>

#### **6.- Concepto de protección ambiental.**

La protección del medio ambiente ha sido precisada como el conjunto de medidas de toda índole, para la preservación de los bienes ambientales, o, en su caso, el restablecimiento del orden ecológico violado a consecuencia de una agresión al mismo.<sup>18</sup>

Una medida de protección ambiental es una actividad proyectada por la sociedad para tomar en debida consideración, reducir, controlar y finalmente eliminar, las amenazas que las actividades socioeconómicas pueden significar para el medio ambiente.

A través del tiempo, cada grupo social ha protegido aquéllo considerado importante, valioso o decisivo para la realización de sus propios valores y objetivos. En este sentido, el grado y nivel de protección de los derechos de los individuos, entendidos éstos como el conjunto de prerrogativas que permiten a los sujetos desarrollar su personalidad, han estado determinados por el contexto político, económico, social y filosófico del momento.

Las decisiones que comprometen al entorno natural son decisiones sociales, tomadas por la sociedad en su conjunto y para el beneficio colectivo, y representan los intereses de la comunidad, en oposición a las preocupaciones meramente individuales. El medio ambiente es un patrimonio de la sociedad en sus dimensiones espacial (nacional) y temporal (generacional). Tales decisiones, sin embargo, no tienen por qué entrar necesa-

---

<sup>17</sup> Rodgers H., William, *Environmental Law*, West Publishing Co., St. Paul, Minnesota, 1997, p. 100.

<sup>18</sup> Jordano Fraga, Jesús, *La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch Editor S.A., Barcelona, 1995, p.p. 163-169.

riamente en contradicción con los intereses individuales, pero el énfasis se pone en los objetivos sociales globales, involucrando los intereses de las mayorías. Querámoslo o no, es evidente que la historia de la destrucción del medio ambiente da numerosos ejemplos de decisiones cuyo beneficio individual (para una empresa, por ejemplo) trajo como consecuencia fuertes costos sobre terceros, éstos últimos tan "propietarios" del medio ambiente como los que lo contaminaron.

Mas aún, el medio ambiente, tal como se entiende hoy en día el concepto, es precisamente una cuestión que concierne al conjunto de la sociedad, aunque su deterioro sea causado por un grupo pequeño y los efectos, aparentemente, recaigan sólo sobre una parte del cuerpo social. Incluso, la preocupación por los problemas del medio ambiente, especialmente los efectos más inmediatos de su degradación, se ha expandido notablemente en los últimos años, y es precisamente la presión social la que ha dado origen a muchas de las políticas gubernamentales. No es ajena a esto la práctica activa de la democracia en los países en que la conciencia ambiental se ha desarrollado más.

Entre las decisiones de carácter social, aquéllas que comprometen la utilización del medio ambiente cubren un campo tan amplio de intereses sociales que podrían ser consideradas como las más importantes para el desarrollo de la sociedad en el largo plazo. Implican, en último término, definir qué es lo que se va a hacer con la naturaleza, en que grado se le va a utilizar para satisfacer los requerimientos humanos de la generación actual y de las futuras. En este contexto, las medidas de protección y mejoramiento ambiental son acciones que, con distinto alcance, realizan y ponen en práctica estas decisiones.

Las medidas de protección ambiental han sido objeto de serias discusiones duran-

te los últimos años, debido a la preocupación de los gobiernos por el creciente deterioro y destrucción del medio ambiente natural y construido.

Así, durante los años sesenta y setenta, predominó una visión más bien optimista de las ventajas, incluso económicas, de los gastos sociales en control ambiental. Se consideraba que el evidente resultado positivo de las medidas orientadas a mantener o elevar la calidad ambiental, impulsadas por la creación de una conciencia nacional sobre el problema, eran suficientes para asegurar una asignación adecuada de los recursos sociales en protección ambiental. Fue una toma de conciencia generalizada que los gobiernos hicieron suya, en un contexto de vigilancia democrática sobre las acciones del Estado.

Esta tendencia varió notablemente en los últimos años, en parte debido a los importantes cambios en la economía mundial, producto de la llamada "crisis del petróleo". Los gobiernos han ido mostrando cada vez mayor reticencia a gastar en protección ambiental, debido a la urgencia de otros problemas considerados como prioritarios: inflación, recesión, desempleo, entre otros efectos negativos de la crisis.

## **7.- Concepto de orden jurídico internacional.**

Al conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los sujetos de la comunidad internacional se le denomina Derecho Internacional, Derecho de Gentes, Derecho Internacional Público o Derecho de la Comunidad Internacional. El término "Derecho Internacional" proviene de la traducción literal del concepto inglés de International Law utilizado por primera vez por Jeremías Bentham, en el año 1789.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Vinuesa Gutierrez, Moncayo, *Derecho Internacional Público*, 4a ed., Edit. Zavalía. Argentina, 1994, p. 17.

Entre los creadores del moderno Derecho Internacional se encuentra Francisco de Vitoria, de sus obras, las más importantes son las "Relecciones Theologicae", las más relevantes para esta materia son las dos "De indis" y "De potestate civili". Como ideas centrales del pensamiento vitoriano deben mencionarse la de la comunidad internacional, afirmando los vínculos existentes entre todos los pueblos del orbe, y la del "jus communicationis" o derecho de los pueblos a comunicarse entre sí.<sup>20</sup>

También podemos mencionar a Fernando Vázquez de Menchaca, con su teoría de la guerra justa; a Alberico Gentili, cuyas principales contribuciones al Derecho Internacional se encuentran en sus obras "De legationibus libri tres", en la que afirma el principio de inmunidad de los embajadores y "De jure belli libri tres", donde analiza el problema de la guerra justa y la cuestión de los tratados de paz; y por último a Hugo Grocio, en sus obras analizó la naturaleza del Derecho Internacional, al que se refiere como "derecho natural y de gentes", el problema de la justicia de la guerra y la reglamentación de la misma, y en el capítulo del "De jure praedae" sobre la libertad de los mares, desarrolló la argumentación que lo ha hecho famoso, sobre la imposibilidad para los estados, de ejercer soberanía sobre el alta mar.<sup>21</sup>

Después de Grocio, el Derecho Internacional empieza ya a reconocerse con una temática casi moderna, y encontramos a otros autores como: Richard Zouch, que es considerado como uno de los iniciadores del positivismo en el Derecho Internacional, a Cornelius van Bynkershoek, a Christian Wolff, a Johann Jakob Moser y Emmerich de Vattel.

En la doctrina moderna encontramos autores como el jurista brasileño Hildebran-

---

<sup>20</sup> Seara Vazquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 15a ed., Edit. Porrúa, México, D.F., 1994, p.p.29-30.

<sup>21</sup> *Ibidem* p.p.31-33.

do Accioly<sup>22</sup>, que define el Derecho Internacional Público como "el conjunto de reglas o principios destinados a regir los derechos y deberes internacionales, tanto de los Estados y de ciertos organismos interestatales, como de los individuos".

Para Seara Vázquez,<sup>23</sup> el Derecho Internacional Público es "el conjunto normativo destinado a reglamentar las relaciones entre sujetos internacionales".

El Dr. Arellano García <sup>24</sup>, nos ofrece la siguiente definición de Derecho Internacional Público: " Es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los Estados entre sí, las relaciones de los organismos internacionales entre sí, las relaciones de los Estados con los organismos internacionales, las relaciones de los órganos de los organismos internacionales entre sí y con los organismos internacionales, las relaciones de los hombres que rebasan las fronteras de un Estado y que interesan a la comunidad internacional".

Los elementos que se desprenden de la definición anterior, son los siguientes:

A) Enfatizamos que se trata de normas jurídicas para evitar que se involucren normas religiosas, normas morales o normas de cortesía internacional.

B) No incluimos principios científicos, pues, el concepto que proponemos no es de la ciencia del Derecho Internacional sino del Derecho Internacional regulador de la conducta humana.

C) No englobamos en el concepto de Derecho Internacional Público las fuentes de Derecho para no incurrir en omisiones y dado que no es necesario hacerlo, pues ya se

---

<sup>22</sup> Accioly Hildebrando, *Tratado de Derecho Internacional Público*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España, 1958, p. p. 17-18.

<sup>23</sup> Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Op. Cit. p. 25.

<sup>24</sup> Arellano García, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, Op. Cit. p. 106.

puntualizó que se trata de un conjunto de normas jurídicas.

D) Es importante incluir en el concepto las relaciones que se regulan pues, esta parte del concepto es indispensable para distinguir el Derecho Internacional Público de otras ramas del Derecho en las que se regulan relaciones jurídicas diferentes.

E) No podemos menos de señalar que aunque no lo expresamos en el concepto propuesto, las relaciones jurídicas más importantes que regula el Derecho Internacional Público son las relaciones entre los Estados, porque incluso, los organismos internacionales son creaciones concertadas por los Estados.

F) Podíamos haber dicho en el concepto que el Derecho Internacional Público regula las relaciones de los sujetos de la comunidad internacional, pero, hubiéramos desplazado el problema a un señalamiento complementario de cuáles son esos sujetos de la comunidad internacional.

G) El hombre interesa en el Derecho Internacional Público como sujeto en cuanto es destinatario de derechos y de deberes, tanto individualmente considerado, como integrando grupos, como grupos de refugiados, grupos nacionales o grupos llamados "minorías nacionales" o integrando naciones desplazadas de territorios que consideran suyos, o grupos que se consideran tribus.

H) Hemos precisado las relaciones jurídicas de los órganos componentes de los organismos internacionales dado que también son personas morales que entablan relaciones jurídicas con otros órganos o con el organismo internacional al que pertenecen.

## 8.- Concepto de Derecho Ambiental.

En opinión del maestro Raúl Brañes<sup>25</sup>, el Derecho Ambiental puede definirse "como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos".

Esta definición del concepto de Derecho Ambiental recoge como notas esenciales las siguientes: 1) la expresión "Derecho Ambiental" se refiere a un conjunto de normas jurídicas que regulan ciertas conductas humanas que pueden considerarse de interés ambiental; 2) las conductas humanas de interés ambiental son aquellas que pueden influir en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente; y 3) dichas conductas humanas interesan al Derecho Ambiental sólo en la medida en que ellas, al influir sobre tales procesos, pueden modificar de una manera importante las condiciones de existencia de los organismos vivos.

Para Cabrera Acevedo<sup>26</sup>, el Derecho de protección al medio ambiente o Derecho Ambiental, es: "un conjunto de normas jurídicas dispersas que intentan evitar, aliviar, restaurar y, si es posible, reparar a favor de las víctimas, la degradación del medio que rodea al hombre, debido al crecimiento poblacional y a la actividad técnica, en cuanto que pue-

---

<sup>25</sup> Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2a ed. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2000, p.29.

<sup>26</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1981, p.11.

da afectar, directa o indirectamente, la salud física y psíquica del ser humano del presente y del futuro. A veces tiene aspectos represivos de carácter penal".

Para Martín Mateo<sup>27</sup>, el Derecho Ambiental no se entiende si no es a partir de la comprensión sistémica de la realidad en que incide. Un sistema, es un conjunto de elementos interrelacionados, los sistemas pueden ser simples o enormemente complejos.

Los sistemas a los que nos enfrentamos tienen las siguientes características:

- Constituyen el soporte de la vida.
- Interaccionan con los organismos naturales.
- Tienen ámbito planetario.

Los sistemas ambientales, son materiales físico-químicos, suministran los elementos útiles para que se den las condiciones necesarias para que la vida se mantenga y evolucione, de lo que se trata la biología.

Para que exista vida se necesita energía térmica, minerales u otro sustento, humedad y habitualmente oxígeno. Nos referimos por supuesto a las condiciones actuales de la biología terrestre, lo que nos reconduce a la dinámica de los tres sistemas ambientales: agua, aire y sol, o si se quiere a los tres elementos de la biósfera: hidrósfera, atmósfera y litósfera, que además del sol, tienen implantación planetaria.

Para el Derecho lo relevante es la alteración externamente inducida de estos sistemas, inhabilitándolos o perjudicándolos en la materialización de sus imprescindibles funciones de apoyo a los ecosistemas menores, lo que puede producirse por causas ajenas al hombre, como las que han desencadenado los grandes episodios de extinción de especies, o las que se siguen produciendo por fenómenos como el vulcanismo o la

---

<sup>27</sup> Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Op.Cit.p.24.

transmisión por ciertas rocas de radioactividad a los mares, pero sobre todo como consecuencia de conductas humanas: la contaminación, que el Derecho Ambiental se propone impedir o reducir.

### **9.- Naturaleza jurídica del Derecho Ambiental.**

Los problemas ambientales, han originado infinidad de cometidos en el ámbito de las ciencias naturales. Fundamentalmente, tales cometidos plantean cuestiones de principios, de valores y de actitudes. Esto es, alternativas de conductas pertenecientes a la potestad y esfera de acción de las Ciencias Sociales y, de manera más específica, de las disciplinas que influyen y tienden a tener control sobre los comportamientos humanos.<sup>28</sup>

Un ejemplo claro de Ciencia Natural es la Ecología. Esta disciplina ayuda a entender la forma como el ambiente se estructura y funciona. Sin embargo, sólo con sus principios y leyes, es incapaz de actuar sobre las conductas sociales. En efecto, la Ecología despliega lo que "es" en la esfera de competencia del objeto de su estudio; pero no lo que "debe ser" en el ámbito del comportamiento humano que se considera necesario o deseable.

Por ello es que ante la necesidad y apremio de dar respuesta social a los problemas ambientales existentes, se hizo exigible e imprescindible la creación del Derecho Ambiental.

Ante el reconocimiento del hombre de la existencia de los problemas ambientales, tuvo que convencerse de la necesidad de enfrentar tales problemas con el auxilio del Derecho.

---

<sup>28</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano: Lineamientos Generales*, Edit. Porrúa, México, D.F., 2000, p.p. 9-11.

Se pretende que el hombre logre dominarse a sí mismo y pueda controlar la intervención, en la mayor de las veces excesiva, que ha aprendido a ejercer sobre la naturaleza. Pero sobre este aspecto, es realmente poco lo que pueden hacer las Ciencias Naturales.

Ahora bien, instruir e inducir al hombre para que asuma comportamientos acordes con la necesidad preponderante de proteger la tierra, es quehacer de la educación.

En cambio, exigir ese tipo de comportamiento al ser humano es atribución exclusiva del Derecho. En efecto, el Derecho con sus dos elementos formales principales, la norma y la coacción, resulta ser la única respuesta social viable para lograr la observancia constante y generalizada de determinadas conductas humanas tendientes a la protección del ambiente.

En un trabajo desarrollado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se estableció que históricamente la incidencia del Derecho en el ámbito ambiental ha sido de dos tipos: casual y deliberada.

a) Casual.- "Cada vez que el ordenamiento jurídico ha operado efectos relevantes sobre los componentes del ambiente o sobre las interrelaciones que los enlazan sin que estos efectos hayan sido perseguidos como consecuencias previstas o deseadas de sus contenidos normativos".

Un ejemplo de este tipo de incidencia, estaría referido a la regulación jurídica de los atributos del dominio. En efecto, poder usar, gozar y disponer a título de dueño del suelo, de las aguas, de la flora y fauna o de otros componentes del ambiente sometidos al régimen de apropiación, conlleva el riesgo de que, por la vía del ejercicio de estas facultades

des, pueda originarse el daño cualitativo o cuantitativo de los componentes del ambiente en donde se ejercen los citados atributos jurídicos.

b) *Deliberada.* - " Cuando la normativa jurídica ha sido diseñada con el ánimo premeditado de encarar una situación identificada como perteneciente a la problemática ambiental, y ha apuntado, explícitamente, al resguardo de un interés ambiental elevado a la categoría de bien jurídico protegido".

### **10.- Características del Derecho Ambiental.**

Entre las características que señala Raúl Brañes<sup>29</sup> del Derecho Ambiental, podemos señalar las siguientes:

El Derecho Ambiental es una disciplina jurídica "en formación", en tanto, su objeto, la legislación ambiental, se encuentra en una etapa de construcción de sus principios y de sus técnicas, a la luz de lo que hoy se considera como ambiente y de las exigencias que plantea su protección. Las disciplinas jurídicas y en general las disciplinas científicas, no son tales a partir de una determinada etapa de su desarrollo, que por lo demás es una cuestión difícil de determinar, sino de la definición de un objeto que le es específico y de un método que es apropiado para su estudio.

El Derecho Ambiental se ocupa efectivamente de normas jurídicas que se encuentran incorporadas en ordenamientos en torno a los cuales se han constituido "antes" ciertas disciplinas jurídicas o que, en todo caso, son de interés para dichas disciplinas porque tienen que ver con su campo de estudio. El Derecho Ambiental se ocupa de esas normas porque ellas presentan una relevancia ambiental, en tanto se refieren a

---

<sup>29</sup> Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Op.Cit.47-50.

conductas humanas que pueden incidir en el campo de la protección del ambiente. Los ejemplos más significativos se encuentran constituidos por las normas jurídicas que se han transformado en el campo de estudio de ciertas disciplinas relativamente nuevas y que se refieren a los recursos naturales ( v.gr. el Derecho de aguas, el Derecho agrario, el Derecho de minería, etc.) o a la protección de la salud humana (el Derecho sanitario) o a los asentamientos humanos (el Derecho urbanístico), etc.

Cualquier realidad puede ser considerada bajo diversas perspectivas, todas ellas igualmente válidas. En ese sentido hay que tener claro que ninguna norma jurídica "pertenece" de manera exclusiva y excluyente a una disciplina jurídica determinada, si esa norma es susceptible de ser analizada desde perspectivas distintas.

Esto es lo que hace el Derecho Ambiental cuando se ocupa de normas que son parte del campo de interés de otras disciplinas. Dicho de manera sintética: en estos casos, el Derecho Ambiental hace una "lectura" distinta de esas normas, porque su enfoque es diverso al que asumen otras disciplinas. Y la legitimidad de ese enfoque es indiscutible. En consecuencia, en dichos casos el Derecho Ambiental tiene la autonomía que le confiere la especificidad de su objeto, pero dicha especificidad está referida a la manera como tal objeto es analizado.

El Derecho Ambiental, en estos casos, es una disciplina de síntesis, porque recoge conocimientos científicos que se han generado en otras disciplinas jurídicas y, luego de darles el alcance que corresponde al enfoque propio del Derecho Ambiental, los combina para formar un cuerpo nuevo y unificado de proposiciones jurídicas.

"En resumen: el Derecho Ambiental tiene un objeto específico. La especificidad de este objeto está dada, en muchos casos, no por la pertenencia a lo que se ha identifica-

do como legislación ambiental, de manera exclusiva y excluyente, de las normas jurídicas respectivas, sino por la especificidad del enfoque propio del Derecho Ambiental. En otros casos, sin embargo, a dicha especificidad se agrega la que resulta del hecho de que la norma en cuestión ha sido exclusivamente concebida para efectos ambientales y no tiene ninguna otra relevancia. El Derecho Ambiental es una disciplina que ha logrado, como suele decirse, "construir su objeto". Por lo tanto, es una disciplina autónoma.

En relación al contenido de la disciplina, denominada Derecho Ambiental, el autor nos señala que la moderna legislación ambiental tiende a concentrar la protección del ambiente natural y la ordenación del medio construido en unas mismas normas jurídicas pues la verdad es que estos dos conceptos no son sino las dos caras de una misma medalla. Esta legislación se orienta, por tanto, a regular la protección del ambiente en su conjunto. El estudio de las normas que se ocupan de la protección del ambiente en su conjunto, constituye el primer gran contenido del Derecho Ambiental como disciplina jurídica.

El segundo de tales contenidos se encuentra constituido por la legislación que regula la protección del medio natural, que por lo general está organizada sectorialmente, lo que significa que ella regula por separado la protección de cada elemento del ambiente natural; a menos que el sistema jurídico en estudio cuente con una legislación global sobre protección de la naturaleza.

El tercero de los grandes contenidos del Derecho Ambiental como disciplina jurídica se halla constituido por la legislación que regula la ordenación del medio construido. La ordenación del medio construido se lleva a cabo a través de la regulación de las obras materiales que integran el llamado ambiente artificial, o de las actividades que se

realizan dentro de ese medio, o de los problemas relevantes para el ambiente que se presentan dentro del mismo medio.

Existe un cuarto gran contenido del Derecho Ambiental como disciplina jurídica, que no tiene el mismo nivel de amplitud de los anteriores. Se trata de la protección de la salud humana ante los efectos nocivos del ambiente.

Las normas jurídicas que son materia de estudio en cada uno de estos grandes contenidos, son las que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en las condiciones de existencia de los organismos vivos.

Para Martín Mateo<sup>30</sup> las características del Derecho Ambiental, son las siguientes:

El Derecho Ambiental es crudamente materialista, si bien necesita de apoyos éticos para muchas de sus realizaciones, entre ellas destacadamente de la solidaridad. No busca ventajas más que colateralmente, para los individuos o grupos aislados, sus objetivos afectan al conjunto de la especie. Este derecho en sentido estricto, es el que: Tutela los sistemas naturales que hacen posible la vida: agua, aire y suelo.

El Derecho Ambiental dispone de una metodología coherente que trata de proteger el entorno vital determinante. Para ello incide sobre las conductas humanas prohibiendo su substancial alteración a través de la contaminación.

El Derecho Ambiental tiene implicaciones y manifestaciones de Derecho Privado, pero su meollo es fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno y no de los sujetos privados entre sí, tiene por tanto claramente manifestaciones autoritarias y su desacato puede ser objeto de represiones administrativas y penales.

---

<sup>30</sup> Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Op. Cit., p. p. 61-66.

Ello tiene que ser necesariamente así, ya que, como demuestra la praxis, el espontaneísmo no ha funcionado, el grave deterioro ambiental que padecemos no se hubiera producido si los individuos y los pueblos se hubieran comportado razonablemente en lo relacionado con la conservación de la biósfera.

El autor también considera que no se puede concebir al Derecho Ambiental como un Derecho cerrado e independiente, sino como una disciplina de síntesis, integradora de una serie de aportes de otros cuerpos jurídicos.

El Derecho Ambiental tiene una vocación universalista. La normativa ambiental tiene por lo general un ámbito localizado de aplicación y está diseñada para incidir en las relaciones sometidas a las soberanías de los distintos Estados. Sin embargo, su ambición es a la postre planetaria, en cuanto que los sistemas naturales básicos se integran por los subsistemas menores e interaccionan a su vez entre sí.

Las legislaciones nacionales y transnacionales espontáneamente responden a estas exigencias, en cuanto que muchas de las limitaciones allí establecidas para la contaminación trascienden positivamente más allá de las fronteras, pero hay también normas que deben ser promulgadas a estas escalas, como consecuencia de la ratificación de Convenios internacionales, o simplemente por razón de la incorporación a organizaciones transnacionales.

El Derecho Ambiental, de igual manera, cuida los intereses colectivos, ya Alfonso X el Sabio, aludía a las cosas que comunalmente pertenecen a todas las criaturas, lo que afectaba al aire, a la lluvia y a la mar y sus riberas.

Una versión técnica de los bienes colectivos, es la que les relaciona con lo que ahora consideramos de dominio público, es decir, aquéllos cuya titularidad corresponde al

Estado en representación de todos los ciudadanos, lo que es el caso, a otra escala, también de los bienes comunales o vecinales que pertenecen a los vecinos en un municipio y que pueden ser incluso administrados por ellos.

Se trata de una versión de la propiedad influida por la herencia germánica, con manifestaciones residuales que han resistido el avance arrollador de la propiedad romanista individualizadora.

La contaminación ha originado lo que se ha calificado como "tragedia de los bienes comunes", en cuanto que supone la apropiación de algunos de sus contenidos esenciales, incluyendo manifestaciones que van desde el abandono de una bolsa de basura en la cuneta de un camino, a la explosión atmosférica de un ingenio nuclear.

La originalidad del Derecho Ambiental y su problemático encasillamiento en las tipologías clásicas se debe a la dificultad de adaptar técnicas que están pensadas para la defensa patrimonial de unos sujetos frente a otros, a las particulares circunstancias de ciertos bienes que son de todos, que ni siquiera son en muchos casos físicamente apropiables, en términos inmobiliarios, pero que no obstante pueden ser perjudicados sin quizás trascendencia económica tangible para los sujetos individuales, al menos para los coetáneos de la perturbación.

### CAPITULO III

#### CONSIDERACIONES DOCTRINALES

##### 1.- Autores mexicanos.

###### A) Cabrera Acevedo Lucio.

El mencionado autor en su obra "El derecho de protección al ambiente en México"<sup>1</sup> nos señala primeramente que la protección al ambiente es un problema social, económico, político, científico e internacional; señala que proteger al ambiente reviste caracteres mucho más urgentes en la época actual que hace siglos e incluso más que hace tan sólo diez años, época en la que se empezó a tener conciencia de la gravedad del problema. Hoy, cuantitativa y cualitativamente, la situación es muy seria debido a la explosión demográfica y urbana y al peligro que supone el que la técnica moderna no conozca límites en su crecimiento. Hasta hace unos años, por regla general, la contaminación se localizaba en áreas geográficas precisas y los afectados pertenecían a los estratos bajos de la sociedad, pero después de la Segunda Guerra Mundial ha alcanzado también a los integrantes de las clases medias y altas de las ciudades. Por eso, los graves daños que ocasiona a la sociedad hay que contemplarlos en forma global.

La polución se ha agravado por no incluir en los procesos industriales y tecnológicos los gastos que supone el empleo de la técnica anticontaminante, de tal modo que en realidad el costo externo se ha transferido a toda la sociedad, quien soporta el progresivo empobrecimiento en calidad de los recursos naturales que la rodean y además, en

---

<sup>1</sup> Cabrera Acevedo, Lucio, *El derecho de protección al ambiente en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1981, pp.9-10.

último extremo, tiene a su cargo rehabilitar el medio degradado.

La contaminación ha creado también problemas políticos porque en las urbes está provocando un grave malestar, pero en el futuro este descontento puede llegar más lejos, sobre todo porque el fenómeno no se ha regido por normas fundadas en una justicia distributiva, ya que generalmente los causantes de la contaminación obtienen beneficios, mientras que el pago de los costos y perjuicios ocasionados pesan sobre todos.

La defensa del ambiente se ha convertido en un problema de rango internacional, no sólo jurídico, sino fundamentalmente político, porque es evidente que las acciones protectoras no se pueden limitar a un país o a una región.

En el caso particular de México, el autor considera que la baja calidad del medio que rodea al hombre se origina principalmente por dos factores: el poblacional y el tecnológico. El primero surge por el alto crecimiento natural de la población (mayores tasas en la natalidad que en la mortalidad) y por su crecimiento social o urbano; porque dicho crecimiento y la mala distribución de los llamados asentamientos humanos constituyen una fuente de contaminación.

La causa tecnológica ha surgido de la actividad del hombre, quien ha recorrido la distancia que media entre dominador y destructor de la naturaleza. La tecnología creada por el hombre emite sustancias, gases, olores, humos, ruidos, radiaciones, ondas, calor, etc., así como desechos que no pueden reciclarse e impone sistemas de trabajo que alienan al ser humano.

Las dos grandes causas de contaminación que guardan entre sí una relación de interdependencia se traducen en una enorme actividad dañina para el ambiente, que el Derecho ha principiado a analizar, tipificar y ha originado el desarrollo jurídico ambiental.

El Derecho Ambiental intenta preservar ciertos principios de calidad del medio donde el hombre vive, a fin de proteger su salud física y psíquica. La conservación de los recursos naturales, la pureza del aire, la fertilidad del suelo, el paisaje, el silencio, etcétera, no constituyen fines en sí mismos, son instrumentos esenciales para que la vida del hombre transcurra en un medio favorable, capaz de preservar la salud de su cuerpo y de su mente.

El Derecho Ambiental protege al ser humano del presente y de las generaciones futuras, tratando de que el medio que rodea al hombre tenga ciertos mínimos de calidad. Si en el presente no se defienden esos mínimos o no se combaten los signos degradantes del ambiente, las generaciones futuras tendrán que pagarlo con su salud física y psíquica y con una carga económica muy fuerte, ya que la rehabilitación del medio resulta sumamente costosa.

Nos menciona también, que en el caso de nuestro país existen otras situaciones especialmente dañinas para el ambiente, como serían las siguientes:<sup>2</sup>

A) La distribución anárquica e irracional de la población en el territorio.

El crecimiento explosivo de la población mexicana y su desigual distribución regional y urbana han roto lo que podría denominarse el orden rural-urbano. Es decir, que el desorden territorial, la urbanización acelerada y el aumento en el precio de los terrenos urbanos, la intensa migración del campo hacia la ciudad, asentamientos humanos localizados incorrectamente en cuanto a los recursos naturales renovables y no renovables,

---

<sup>2</sup> Cabrera Acevedo, Lucio. *El derecho de protección al ambiente en México*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1981, pp.34-37.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

ha intensificado el atraso de la población rural y contribuido junto a factores tradicionales y nuevas técnicas intensivas, a la contaminación de los suelos destinados a la agricultura.

**B) Tecnología inadecuada.**

Los especialistas generalmente estiman que la tecnología pesada utilizada en México, después de la Segunda Guerra Mundial, ha sido inapropiada, porque requiere mucho capital y poca mano de obra. Se ha empleado porque es también la más productiva y la que genera más acumulación de capital, aunque provoque desempleo. Es esencial estudiar la tecnología utilizada en el crecimiento industrial del país, principalmente por el impacto que genera en el medio ambiente.

**C) Los efectos del petróleo en el ambiente.**

El costo ambiental causado por la explotación del petróleo es preciso incluirlo en su costo económico y simple. Es sabido que el petróleo es un energético pesado altamente contaminante y por ello, en cuanto sea posible, se ha pensado substituirlo por gas natural, que es un energético limpio. El petróleo es un combustible fósil, que contiene azufre y que al quemarse, se convierte en dióxido de azufre, el cual obstruye los mecanismos de defensa que posee el cuerpo humano.

**D) La contaminación en algunas áreas urbanas e industriales.**

A principios de los años ochenta se consideraban como las áreas de mayor contaminación en el país: el triángulo Coatzacoalcos, Minatitlán, Pajaritos; por su elevada concentración industrial y la Zona Metropolitana del Distrito Federal.

Los cuatro fenómenos sociales o áreas de estudio sobre la contaminación en Mé-

xico, antes referidos, son tan sólo ejemplos. Pero revelan, en primer lugar, que el Estado mexicano está asumiendo el deber de proteger el ambiente, es decir que es el sujeto pasivo en las obligaciones ambientales, en virtud de que también es el Estado el principal motor del crecimiento económico del país.

#### B) Brañes Ballesteros Raúl.

Este autor define al Derecho Ambiental como "el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos."<sup>3</sup>

Esta definición del concepto de Derecho Ambiental recoge como notas esenciales las siguientes: 1) la expresión "Derecho Ambiental" se refiere a un conjunto de normas jurídicas que regulan ciertas conductas humanas que pueden considerarse de interés ambiental; 2) las conductas humanas de interés ambiental son aquellas que pueden influir en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente; y 3) dichas conductas humanas interesan al Derecho Ambiental sólo en la medida en que ellas, al influir en los procesos, pueden modificar de una manera importante las condiciones de existencia de los organismos vivos.

Las relaciones entre los hombres en sociedad determinan, muchas veces, las modalidades que asume el nexo entre la sociedad y la naturaleza, de la regulación de esas relaciones se ocupa el sistema jurídico. La norma jurídico-ambiental participa en la regu-

---

<sup>3</sup> Brañes, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, 2a. ed., Edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2000, p. 29.

lación de tales relaciones,pero desde la perspectiva que le es propia,es decir,a partir de su interés por la protección al ambiente.

En su ensayo denominado Derecho Ambiental Mexicano<sup>4</sup> nos presenta un panorama histórico y estructural del Derecho Ambiental Mexicano en las tres últimas décadas.

El lapso histórico que se toma como referencia es la Conferencia de Estocolmo de 1972,que marca un hito histórico,entre otras cosas,en el desarrollo del Derecho Ambiental.

Al igual que lo sucedido en casi todos los países de América Latina,el Derecho Ambiental Mexicano se ha venido formando dentro de un proceso histórico en el que es posible distinguir tres etapas.La primera de ellas se inicia con la configuración de México como Estado-nación en los albores del siglo diecinueve,época en la que el país se organizó como tal teniendo en cuenta los modelos político-jurídicos que ofrecían los países más avanzados y en la que,conforme a las ideas predominantes,se favoreció un régimen de propiedad y de uso de los recursos naturales que tenía su base en los principios de la apropiación privada de los bienes que la naturaleza no había hecho común a todos los individuos,y del uso y disposición arbitraria de los mismos,con arreglo a la concepción de la propiedad como un derecho absoluto.Así lo expresaron las constituciones políticas que rigieron el país y los códigos civiles que se pusieron en vigor en esa época.Esa legislación,que no tenía propósitos ambientales,incidía,sin embargo,en la protección del medio ambiente,por lo que cabe llamarla,como lo hacen algunos auto-

---

<sup>4</sup> Brañes,Raúl,"Derecho Ambiental Mexicano",Barba Pérez Regina,*La Guía Ambiental*,Unión de Grupos Ambientalistas,México,D.F.,1998,pp.589-595.

res, legislación ambiental de carácter casual.

La legislación ambiental de México experimentó una profunda transformación a partir de las primeras décadas del siglo veinte, bajo el imperio de la Constitución de 1917 y, más específicamente, del artículo 27 constitucional, que estableció, con una notable anticipación respecto de otras leyes fundamentales, que la nación tendría en todo el tiempo el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales para, entre otras cosas, cuidar su conservación. Por otra parte, el proceso de industrialización de México, que fue acompañado por un proceso de urbanización, así como el desarrollo general de la sociedad mexicana, también trajo consigo la expedición de ordenamientos jurídicos que se ocuparon de los efectos del ambiente en la salud humana (saneamiento ambiental, medio ambiente laboral, ordenación del medio ambiente construido, etc.). Las normas que se ocupan de estos temas forman parte de lo que se llama legislación sectorial de relevancia ambiental.

Sin embargo, a partir de la década de los años setenta y de acuerdo con una tendencia de carácter mundial, la legislación ambiental en México comenzó a modificarse profundamente. Ello se debió a una visión renovada del tratamiento de los asuntos ambientales, que se deriva de la llamada concepción holística y sistémica del medio ambiente, así como del conocimiento generado en torno a las relaciones entre medio ambiente y desarrollo. Dicha visión está modificando la legislación ambiental en todo el mundo y está impulsando la expedición de ordenamientos jurídicos que establecen principios dirigidos a la protección del ambiente en su conjunto, considerando la totalidad de componentes y de sus procesos de interacción. A este tipo de legislación se le denomina legislación propiamente ambiental.

Hacia 1972, México, al igual que muchos otros países en el mundo, estaba iniciando la construcción de un sistema jurídico que respondiera a esas características. En efecto, México se había dado, el año anterior a la Conferencia de Estocolmo, una Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (LFPCCA) que, aunque todavía influida por la tradición sanitarista de protección jurídica de la salud humana de los efectos del medio ambiente, iba más allá. Sin embargo la LFPCCA estaba aún lejos de cumplir el rol de un instrumento jurídico básico para la protección del medio ambiente, que en la actualidad desempeña la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

La situación no cambió mucho en 1982 con la expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente (LFPA), pese a lo que sugería su propia denominación y la definición de su objeto; ya que se limitó a establecer algunas disposiciones que regulaban la protección del ambiente en su conjunto, quedando como el tema dominante de la ley, la contaminación ambiental, como que la mayor parte de sus 78 artículos regularon precisamente ese tema.

El cambio significativo se produjo con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en 1988. Este cambio se profundizó, incluso, en 1996, con motivo de las reformas, adiciones y derogaciones de que fue objeto. En efecto, a diferencia de las dos leyes que la precedieron, la LGEEPA no se limitó a regular el tema de la contaminación ambiental, sino que dedicó la mayor parte de sus reglas a tratar los temas de la protección del ambiente en su conjunto y de la protección de los recursos naturales, constituyéndose así en el primer ordenamiento jurídico que regula de una manera integral la protección al ambiente en el país.

C) Székely Sánchez Alberto.

Los países del mundo han negociado y construido una vasta red de normas jurídicas para regular sus relaciones recíprocas y asegurar entre ellos la paz, la cooperación y el respeto a sus respectivos derechos. Al conjunto de dichas normas se les denomina Derecho Internacional, y a las que versan sobre materia ambiental o de recursos naturales Derecho Internacional Ambiental.<sup>5</sup>

Apenas a finales de la década de los sesenta, la comunidad internacional empezó a cobrar plena conciencia del alarmante y negativo impacto acumulado, que las actividades humanas venían teniendo sobre el medio ambiente y sobre los recursos naturales de la Tierra, principalmente desde la Revolución Industrial. Por ello, en 1972 se celebró en Estocolmo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que emitió una trascendental declaración, cuyo punto central fue su llamado Principio 21, según el cual "los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el medio de otros estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional."

Este principio ha sido recogido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en sus artículos 5, fracciones III y IV y 15, fracciones XVII y XVIII. Conforme a estas disposiciones, México está obligado a asegurar que cualquier actividad que se realice en el suelo, en el subsuelo, en los cuerpos de agua, en la atmósfera del territorio nacional, en las 12 millas náuticas del mar territorial mexicano,

---

<sup>5</sup> Székely Sánchez, Alberto, "Derecho Ambiental Internacional", Barba Pérez Regina, *La Guía Ambiental*, Unión de Grupos Ambientalistas, México, D.F., 1998, pp. 627-629.

en las 188 millas adicionales de nuestra zona económica exclusiva o en nuestra plataforma continental e insular, no perjudique el medio ambiente de otros países, ni las aguas del alta mar o de la atmósfera que rodea al mismo, ni la Antártida, ni los fondos marinos internacionales, ni, finalmente, el espacio ultraterrestre (que son las llamadas "zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional"). En forma correspondiente a esa obligación, México tiene el derecho a que ninguna actividad que se lleve a cabo en otros países o en las mencionadas zonas, perjudique nuestro medio ambiente.

A partir del principio 21 de la Declaración de Estocolmo, la comunidad internacional ha negociado y adoptado, sobre todo bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas, una enorme cantidad de leyes internacionales, normalmente llamadas Tratados, Convenciones, Convenios, Pactos o Acuerdos internacionales, que son de observancia obligatoria, además de diversas declaraciones, resoluciones y recomendaciones políticamente importantes. Cuando los diplomáticos del servicio exterior mexicano participan en la negociación de los mencionados instrumentos obligatorios internacionales y reciben instrucciones de aceptarlos y firmarlos, el Presidente de la República debe someterlos al Senado para su aprobación, antes de comprometerse internacionalmente con ellos. Una vez obtenida esa aprobación, puede ratificarlos y debe publicarlos en el Diario Oficial de la Federación. Según el artículo 133 constitucional, estos instrumentos internacionales se integran al Derecho mexicano como "ley suprema de la Unión", con la jerarquía de la Constitución y de las leyes federales.

Actualmente los tratados ambientales internacionales buscan no sólo normar la conducta de los países entre sí, sino también las actividades que se llevan a cabo dentro de cada país, tanto para asegurar la observancia del principio 21 de Estocolmo co-

mo para proteger el medio ambiente y los recursos naturales nacionales. Por ello, nuestro orden jurídico ambiental se ha enriquecido enormemente por la vía de los tratados internacionales, muchos de los cuales obligan al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo a adoptar leyes y decretos que se apliquen detalladamente y cumplan con las disposiciones internacionales asumidas.

Los tratados internacionales ambientales se han llevado a cabo no sólo a nivel mundial o general sino, también, a nivel regional, subregional y, en muchísimos casos, bilateral, y versan en materias tan variadas como la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la diversidad biológica, la flora y fauna, los recursos acuíferos superficiales y subterráneos, el mar y sus recursos vivos y no vivos, la capa de ozono, la atmósfera y el cambio de clima, sea mundialmente o en cada uno de los continentes, incluyendo la Antártida, en cada uno de los océanos y mares y en todas las regiones geográficas del planeta.

México es parte de numerosos tratados internacionales para la prevención de la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos por vertimiento de desechos y otras materias y por buques (entre 1954 y 1990). También para la protección de los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas (1971), el patrimonio mundial cultural y natural (1972), el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres (1973), el Derecho del mar (1982), la protección de la capa de ozono (1985, 1987, 1990 y 1992), el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación (1989), el cambio climático (1992) y la diversidad biológica (1992).

Regional y subregionalmente, México ha participado en tratados acerca del atún

en el Pacífico Oriental (1948), la Organización Latinoamericana de desarrollo pesquero (1982), la protección del medio marino en la región del gran Caribe (1983), la Organización Atunera del Pacífico Oriental (1989), el Instituto Interamericano para la Investigación del cambio global (1992) y para la cooperación ambiental de América del Norte (paralelo al TLC, en 1993).

Por lo que hace a los tratados bilaterales, México los ha celebrado con Canadá en 1991, con Alemania (varios entre 1991 y 1995), con Brasil y con Gran Bretaña en 1995, así como con dos de sus vecinos; con Estados Unidos (1980, 1983, 1989 y 1993) y con Guatemala en 1988.

La contribución del Derecho Internacional al medio ambiente, sin embargo, que tan rica y determinante ha llegado a ser para enfrentar las más preocupantes interferencias del ser humano con la naturaleza, deberá pronto retomar su desarrollo e intensidad, como condición impostergable para la suerte de las generaciones venideras.

## 2.- Autores extranjeros.

### A) Martín Mateo Ramón.

En la obra denominada "Manual de Derecho Ambiental"<sup>6</sup>, el autor antes mencionado nos introduce a la misma, señalando que el ambiente es el medio circundante de la vida, atiende a las características esenciales de la biósfera o esfera de la tierra donde habitan los seres vivos.

Refiriéndose al Derecho Ambiental nos explica, que el mismo, no se entiende si no es a partir de la comprensión sistémica de la realidad en que incide. Un sistema es

---

<sup>6</sup> Martín Mateo, Ramón, *Manual de Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, pp. 21-23.

un conjunto de elementos interrelacionados ,los sistemas pueden ser simples o enormemente complejos.

Los sistemas a los que nos enfrentamos tienen las siguientes características:

- Constituyen el soporte de la vida
- Interaccionan con los organismos naturales
- Tienen ámbito planetario.

Los sistemas ambientales,son materiales físico-químicos, suministran los elementos necesarios para que se den las condiciones necesarias para que la vida se mantenga y evolucione. Para que exista vida se necesita energía térmica, minerales u otro sustento, humedad y habitualmente oxígeno, esto nos conduce a la dinámica de los tres sistemas ambientales :agua, aire y suelo, o si se quiere a los tres elementos de la biósfera: hidrósfera, atmósfera y litósfera.

Para el Derecho lo relevante es la alteración externamente inducida de estos tres grandes sistemas, inhabilitándolos o perjudicándolos en la materialización de sus impredecibles funciones de apoyo a los ecosistemas menores ,lo que puede producirse por causas ajenas al hombre, como las que han desencadenado los grandes episodios de extinción de especies, o las que se siguen produciendo por fenómenos como el vulcanismo o la transmisión por ciertas rocas de radioactividad a los mares, pero sobre todo como consecuencia de conductas humanas, la contaminación, que el Derecho Ambiental se propone impedir o reducir.

En el despegue de la conciencia terráquea influyeron aportaciones intelectuales que a finales de los sesenta causaron un gran impacto, los ensayos de Carson "Primavera silenciosa", Garret "La tragedia de los comunes" y poco después, Commoner con

"El círculo que se cierra". Estas tendencias se refuerzan, con la Cumbre de Río de 1992, donde la estrategia de tutela de los grandes sistemas planetarios predomina sobre la defensa aislada de los ecosistemas locales conectados con aquéllos.

El Derecho Ambiental, es un derecho de perfiles revolucionarios, lo que se deriva de sus intrínsecos cometidos, totalmente alejados de los que son propios de otros ordenamientos animados por la realización de dictados filosóficos e ideológicos, como la libertad, la igualdad, la propiedad privada, etc.<sup>7</sup>

El Derecho Ambiental es crudamente materialista, si bien necesita de apoyos éticos para muchas de sus realizaciones, entre ellas destacadamente de la solidaridad. No busca ventajas, más que colateralmente, para los individuos o grupos aislados, sus objetivos afectan al conjunto de la especie. Este Derecho, en este sentido estricto, es el que : Tutela los sistemas naturales que hacen posible la vida: agua, aire y suelo.

El Derecho Ambiental tiene implicaciones y manifestaciones del Derecho Privado, pero su meollo es fundamentalmente público, se impone directamente por el Estado, en cuanto que regula las relaciones del hombre con su entorno y no de los sujetos privados entre sí.

La normativa ambiental tiene por lo general un ámbito localizado de aplicación y está diseñada para incidir en las relaciones sometidas a las soberanías de los distintos Estados. Sin embargo, su ambición es a la postre planetaria, en cuanto a que los sistemas naturales básicos se integran por subsistemas menores e interaccionan a su vez entre sí.

---

<sup>7</sup> Martín Mateo, Ramón, *Manual de Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, pp. 61-67.

Las legislaciones nacionales y transnacionales espontáneamente responden a estas exigencias, en cuanto que muchas de las limitaciones allí establecidas para la contaminación trascienden positivamente más allá de las fronteras, pero hay también normas que deben ser promulgadas a estas escalas, como consecuencia de la ratificación de Convenios internacionales o por medio de Organizaciones Internacionales.

B) Andrónico O. Adede.

El doctor Andrónico O. Adede en su obra *Digesto de Derecho Internacional*<sup>8</sup> considera que en un siglo, el pasado, la comunidad internacional reconoció en dos ocasiones la necesidad de proclamar en un foro global, respuestas internacionales a los problemas del medio ambiente y el desarrollo, y lo hizo convocando Conferencias Internacionales. La decisión de convocar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), en 1992 en Río de Janeiro, 20 años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en 1972 en Estocolmo, fue tomada en un tiempo crítico. Se había hecho evidente que la comunidad internacional necesitaba otro foro global dedicado a la discusión de los medios y formas para lograr la adecuada integración de las dimensiones ambientales a las políticas y prácticas del desarrollo. Los hechos mostraron claramente que el tiempo había llegado para que la comunidad internacional tomara parte en el progreso logrado desde Estocolmo para proteger nuestra única Tierra, de la degradación ambiental y planear nuevas estrategias para volvernos a dedicar a nuestro futuro común, que esta en nuestras manos.

La decisión de celebrar la CNUMAD y la Cumbre de la Tierra en Río en 1992, tam-

---

<sup>8</sup> Andrónico O. Adede, *Digesto de Derecho Internacional Ambiental*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 1995, pp.25-35.

bién ilustra una verdad básica, que es la siguiente: una vez que la comunidad internacional ha identificado un problema particular que cree que sólo puede ser atacado efectivamente con la toma de medidas internacionales concertadas, tales medidas pueden ser definidas e instrumentadas a través de un marco internacional apropiado para guiar la conducta de todos los actores hacia el logro de las metas deseadas. Tal marco de acción internacional puede ser un instrumento jurídicamente vinculante (tratado) o un instrumento no vinculante (declaración, resolución o una serie de lineamientos). El instrumento también puede tratar la cuestión del establecimiento de arreglos institucionales apropiados y mecanismos viables de financiamiento para lograr los objetivos allí definidos.

Así es exactamente como la comunidad internacional respondió a los problemas del medio ambiente y el desarrollo, según se desprende de los eventos que llevaron a la Conferencia sobre el Medio Humano de Estocolmo, en 1972. Como puede recordarse brevemente, la Conferencia produjo los cuatro famosos pilares del primer marco internacional para tratar los problemas ambientales: 1) la Declaración de Estocolmo, que contiene 26 principios; 2) el Plan de Acción para el Medio Humano, con tres componentes: el programa de evaluación ambiental (Earthwatch), las actividades de administración ambiental, y las medidas de apoyo; 3) el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cuyo Consejo de Administración y Secretariado fueron establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1972; y 4) El Fondo Ambiental Voluntario, establecido en enero de 1973 de acuerdo con los procedimientos financieros de las Naciones Unidas.

La comunidad internacional siguió el mismo enfoque en 1992. La Conferencia de

las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro también produjo nuevos pilares para responder a los problemas: 1) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que contiene 27 principios; 2) la Agenda 21, que es el plan de acción para el desarrollo sustentable en el siglo XXI y después; que establece áreas programáticas específicas, descritas a través de bases para la acción, objetivos a lograrse, actividades para llevarse a cabo y medios de instrumentación; 3) una Declaración no vinculante que contiene principios sobre la administración de la conservación y el desarrollo sustentable de todos los tipos de bosques; 4) los arreglos institucionales en la forma de la Comisión de Desarrollo Sustentable; y 5) un mecanismo financiero para la instrumentación de la Agenda 21.

Debería reconocerse desde ahora que el proceso preparatorio de la CNUMAD en verdad se benefició con las lecciones aprendidas del trabajo pionero del PNUMA, al que debemos volver como parte del importante antecedente en la evolución y el desarrollo del Derecho Internacional Ambiental en los últimos 20 años. Desde su establecimiento, por recomendación de la Conferencia de Estocolmo, el PNUMA ha llevado a cabo una serie de actividades para cumplir efectivamente su papel de catalizador y coordinador en el área del medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas. Su énfasis estaba inicialmente sobre la primera generación de problemas ambientales, es decir, la contaminación del agua, aire y suelo proveniente de actividades industriales o de actividades asociadas con la pobreza y el subdesarrollo. Mientras tanto, la segunda generación de problemas ambientales entró en escena, la lluvia ácida, el agotamiento del ozono estratosférico, el calentamiento global, la deforestación y desertificación, la preservación de la biodiversidad, el tráfico internacional de productos y desechos tóxicos y

peligrosos, y la cuestión de la protección del medio ambiente en tiempos de conflicto armado.

Esta segunda generación de problemas ambientales creó la necesidad de iniciar procesos adicionales para despertar la conciencia pública, con el objeto de propiciar que la comunidad internacional tomase medidas efectivas y oportunas, tanto internacionales como nacionales. La evaluación de los impactos en estos nuevos temas, llevó a darse cuenta del siguiente hecho importante: aunque el vínculo entre el medio ambiente y el desarrollo se reconoció desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, a partir de la reunión preparatoria de Founex, "muy poco progreso se había hecho en la integración real de las dimensiones ambientales a las políticas y prácticas de desarrollo", lo cual permanecía como una meta no lograda.

La necesidad de retornar a los esfuerzos para lograr la meta de la integración se hizo evidente diez años después de Estocolmo, cuando las Naciones Unidas establecieron en 1983 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. Debe recordarse que la Comisión Brundtland fue la primera que discutió nuevas ideas sobre la sobrevivencia ambiental bajo el concepto del desarrollo sustentable.

El avance que se logró en Estocolmo, fue revitalizado por la Comisión Brundtland (1983-1987), y todavía más acelerado por las numerosas reuniones convocadas antes de la Conferencia de Río de 1992. Dichas reuniones fueron patrocinadas por Estados individuales o grupos de Estados, por organizaciones no gubernamentales y por grupos de expertos e instituciones fuera del sistema de las Naciones Unidas, para tratar principalmente la segunda generación de los problemas ambientales.

Desde la Conferencia de Estocolmo de 1972, los Estados han concluido un cierto

número de tratados ambientales para la protección y el mejoramiento del medio ambiente, en respuesta a las recomendaciones de la Conferencia. La primera serie de tratados ambientales concluidos inmediatamente después de Estocolmo se refirió a la cuestión de la contaminación del medio marino, así como también, de la protección de las especies de fauna, flora y ciertos hábitats en peligro. Mientras los esfuerzos para tratar con esta primera generación de problemas ambientales a través de instrumentos jurídicos apropiados continuaron, la segunda generación de problemas ambientales entró en escena y han sido también objeto de un buen número de tratados multilaterales. Dos de ellos (la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica) fueron concluidos apenas a tiempo para ser abiertos a la firma durante la Conferencia de Río de 1992.

C) G. Tyler Miller Jr.

El autor G. Tyler Miller<sup>9</sup>, nos habla sobre la Conciencia Ecológica y Ambiental, explica que existen cuatro niveles de Conciencia Ecológica; el Primer Nivel se refiere a la contaminación y la degradación ambiental, el Segundo Nivel nos habla de la sobrepopulación devastadora, el Tercer Nivel describe a la Tierra como una nave espacial y el Cuarto Nivel menciona la sustentación del planeta Tierra.

Primer Nivel.- Contaminación y Degradación Ambiental.

Los problemas de la ecología y el medio ambiente son fenómenos de contaminación que amenazan la salud y el bienestar del ser humano. Todo problema de esa clase pue-

---

<sup>9</sup> Tyler Miller, Jr., *Ecología y Medio Ambiente: Introducción a la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable y la conciencia de conservación del planeta Tierra*, Grupo Editorial Ibcroamérica, México, D.F., 1994, pp. 120-128.

de resolverse en apariencia esperando hasta que alcance un nivel de crisis, y recurriendo luego a la aplicación de medidas legales, tecnológicas y económicas, en su mayor parte de carácter temporal, que tratarían de controlar o eliminar la contaminación en vez de prevenirla.

Existen cuatro problemas principales que se originan al persistir en este nivel de conciencia. Primero, el de estimar que se trata de una perspectiva centrada en el ser humano y no en la vida. Segundo, cada humano considera los impactos ambientales en él como insignificantes, sin captar que miles de pequeños daños personales en conjunto, ponen en peligro a los sistemas sustentadores de la vida para los humanos y otras especies vivas. Tercero, este enfoque induce a creer que los problemas de daño ambiental y de recursos pueden resolverse aplicando rápidas soluciones tecnológicas. Cuarto, intentar tratar los síntomas crecientes de la degradación ambiental, en vez de determinar y eliminar las causas de nuestros problemas ambientales y de recursos, no es la solución.

#### Segundo Nivel.- Sobrepoblación devastadora.

En este nivel se reconoce que las causas de la contaminación y degradación ambientales y el agotamiento de los recursos son una combinación de la sobrepoblación humana o demográfica en los países ricos y opulentos. Las poblaciones más nocivas para el medio ambiente residen en las sociedades industrializadas, y originan tasas muy altas de consumo de recursos y producción de desechos. En este nivel resultan obvias las soluciones: estabilizar y luego reducir los tamaños de población en todos los países; reducir el consumo devastador de los recursos materiales y energéticos, en especial en los países de nivel opulento de vida, que consumen el 80% de los recursos mundiales.

En este nivel se enfatiza poco la transformación de sistemas políticos y económicos de manera que ayuden a la conservación del planeta Tierra y aún se considera a los humanos como ubicados por encima o fuera de la naturaleza, y como más importantes que otras especies biológicas.

#### Tercer Nivel.- La Tierra como nave espacial.

El objetivo en este nivel es utilizar la tecnología y los sistemas económicos y políticos existentes para controlar el crecimiento poblacional, la contaminación y el agotamiento de los recursos, a fin de impedir la sobrecarga del medio ambiente. Esta consideración de la Tierra como una nave espacial es sólo una expresión sofisticada de la idea que mediante la inteligencia humana, el conocimiento científico y la tecnología industrial se puede controlar la naturaleza y así evitar la sobrecarga y el abuso en los recursos terrestres.

#### Cuarto Nivel.- Sustentación del planeta Tierra.

Los primeros tres niveles de conciencia ecológica son perspectivas centradas en lo humano, según las cuales conformamos al mundo para que se adapte a nuestras necesidades. En lugar de estas falsas ideas, hay que desarrollar una concepción del mundo centrada en nuestro planeta o en la vida, y que se fundamente en varios principios de conservación.

Dichos principios son expuestos por el mismo autor bajo la siguiente denominación: "Principios para la protección ambiental y la conservación sustentable de la Tierra". Entre estos principios enunciaré los siguientes:

- Los recursos son limitados y no deben ser desperdiciados; no hay siempre más de todo.

- La prevención de la contaminación y la reducción de los desechos, son los procedimientos mejores y de menor costo para sustentar la tierra; el mejor modo para reducir el desperdicio es no producirlos en gran cantidad. Si no se arroja nada al medio ambiente, no habrá nada ahí.
- La reducción en el consumo de recursos y la generación de desechos es la prioridad suprema, seguida por el reuso de artículos y sustancias, y el reciclado de los recursos materiales claves.
- No hay que diluir, dispersar, mezclar, quemar o enterrar materiales, productos o desechos, que sean susceptibles de ser reciclados o reutilizados
- Todo producto o sustancia química que se genere no debe interferir con los ciclos biogeoquímicos naturales de la Tierra, en formas que degraden los sistemas que sustentan la vida terrestre, tanto para los humanos, como para otras especies.
- Cada especie y cada organismo puede tolerar sólo una cierta gama de condiciones ambientales.
- Las especies que no puedan adaptarse a las condiciones ambientales cambiantes originadas por procesos naturales o por acciones humanas, se extinguirán para siempre.
- No es posible tener una economía saludable en un medio ambiente enfermo.
- Prever y prevenir los problemas es menos costoso y más eficaz que reaccionar ante ellos y tratar de resolverlos.
- Nuestro deber es entender y trabajar con el resto de la naturaleza, y no tratar de conquistarla.
- Cuando alteramos la naturaleza para satisfacer lo que consideramos que son nece-

sidades básicas, hay que elegir el procedimiento que ocasione el menor daño posible a otros seres vivos; al minimizar el perjuicio, en general es peor dañar a una especie que a un organismo individual, y aún, más nocivo, lesionar a una comunidad de organismos vivos.

- Es erróneo tratar a las personas y a otros seres vivos primordialmente como factores de la producción, cuyo valor se exprese únicamente en términos económicos.
- Debemos proteger contra nuestras actividades los ecosistemas de vida silvestre que aún quedan en la Tierra, rehabilitar los que hemos degradado, utilizar los existentes sólo en forma sustentable y hacer que los que se han ocupado y devastado, vuelvan a sus condiciones silvestres sanas.
- No debemos hacer nada que agote o extinga los caudales o bienes físicos, químicos y biológicos de nuestro planeta, el cual permite la existencia de todas las actividades personales, sociales y económicas de la humanidad. El déficit absoluto de la Tierra en esos aspectos, es definitivo e irremediable.

## CAPITULO IV

### RÉGIMEN EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO.

#### 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como Ley Suprema de la Unión, acorde con lo dispuesto en su artículo 133, establece las bases fundamentales para la protección del ambiente.

Además de los preceptos constitucionales que hacen referencia expresa a la protección del ambiente, el texto de nuestra Carta Magna contiene otras disposiciones que se encuentran dispersas y que hacen mención a ciertos elementos ambientales o a determinadas actividades que pueden generar efectos ambientales, dándoles así su base constitucional. Tal es el caso de las tierras, las aguas, los mares, la atmósfera, los minerales, la energía eléctrica, la energía nuclear, los asentamientos humanos, las actividades industriales, etc.<sup>1</sup>

La primera de esas bases es la disposición contenida en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que se refiere a la idea de la conservación de los recursos naturales. La norma que contiene esta idea pertenece al texto original de la Constitución Política de 1917 y, no obstante los cambios que ha experimentado dicho párrafo, ha permanecido inalterable.

La segunda de esas bases es la disposición contenida en la fracción XVI del artículo 73 constitucional, que se refiere a la prevención y control de la contaminación

---

<sup>1</sup> Quintana Valtierra, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano: Lineamientos Generales*, Edit. Porrúa, México, 2000, p.40.

ambiental. Esta idea fue incorporada explícitamente a la Constitución Política de 1917, y es otro de los elementos principales de la protección del ambiente.

Finalmente, la tercera de estas bases es la disposición contenida en el párrafo sexto del artículo 25 constitucional, que se refiere al cuidado del medio ambiente, con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores social y privado. Esta idea fue incorporada a la Constitución Política en 1983. Se trató de la primera ocasión en que la Carta Fundamental mencionó al "ambiente" o "medio ambiente", como tal.

En 1987, estas bases fueron ampliadas y modificadas mediante reformas a los artículos 27 y 73 constitucionales, que incorporaron el deber del Estado de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la facultad del Congreso de la Unión para establecer un sistema de concurrencia entre la Federación, los Estados y los municipios en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente. El análisis de cómo se reparten esas facultades hace necesario, a su vez, que se examinen las facultades de los municipios en materia de protección al ambiente.

El texto del artículo 27 constitucional aprobado en 1917 contiene tres principios que son especialmente relevantes desde un punto de vista ambiental y que, por otra parte, están íntimamente vinculados entre sí.<sup>2</sup>

El primer principio está contenido en el párrafo primero del artículo 27 constitucional y se refiere a la naturaleza derivada de la propiedad privada sobre las tierras y las aguas, dentro de la concepción asentada en la Constitución sobre la propiedad originaria de la nación respecto de dichas tierras y aguas. Como se ha dicho, prescribe el párrafo

---

<sup>2</sup> Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental mexicano*, Op. Cit., p. 73-76.

inicial del artículo 27 constitucional, lo que sigue:

**"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".**

El segundo principio se formula diciendo que " la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...."

A través de este precepto se consagra la función social de la propiedad privada, pues queda en claro que los atributos propios del dominio pueden ser limitados por razones de interés público. La relevancia ambiental de esta concepción de la propiedad privada como función social es evidente, si se repara en que la protección del ambiente puede muchas veces exigir, la limitación de ciertos atributos del dominio privado.

El tercer principio nos menciona que la nación tendría en todo tiempo el derecho "de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación...". Más aún, a continuación dispuso que "con ese objeto se dictarán las medidas necesarias para (...) evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

Hay que señalar que estas normas están en el mismo párrafo tercero del artículo 27 y que tampoco han sido materia de modificaciones, aunque al referido párrafo se le han agregado nuevas disposiciones. En 1987 se realizó una reforma a dicho artículo, la cual consistió en una adición a su párrafo tercero, en virtud de la cual quedó incorporada en ese texto la idea de que, como consecuencia del derecho que la nación tiene en

todo tiempo de imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, se dictarían las medidas necesarias, entre otras, "para preservar y restaurar el equilibrio ecológico", con esta reforma pasó a formar parte de la Constitución Política el principio de que es un deber del Estado velar por la protección del ambiente, entendida en el sentido de una protección integral del mismo.<sup>3</sup>

De tal manera que el párrafo tercero del artículo 27 constitucional vigente es el siguiente:

"La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos

---

<sup>3</sup> Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Op. Cit., p. 87.

naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad".

La segunda base constitucional para la protección del ambiente es la relativa a la prevención y control de la contaminación ambiental; es una idea que se incorpora explícitamente a la Ley Fundamental de México en 1971. La iniciativa de esta reforma se formuló como una adición a la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, que proponía introducir la expresión "así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental" en el texto de esa base, de modo que la idea de la contaminación ambiental fuera incluida en las funciones vinculadas al concepto de "salubridad general de la República" (como ya lo estaba "la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan o degeneran la especie humana").<sup>4</sup>

El concepto de contaminación ambiental se refiere estrictamente a la presencia en el ambiente de uno o más contaminantes, o cualquiera combinación de ellos, que degrada al ambiente en su conjunto y/o a algunos elementos.

Hacia finales de la década de los sesenta, predominaba la idea de que la protección del ambiente tenía que ver exclusivamente con el peligro de la contaminación. Dicho enfoque estaba vinculado, a su vez, con la naturaleza de los problemas ambientales de las sociedades industrializadas, que eran de contaminación. Este problema también se había hecho presente en nuestro país y la manera jurídica de enfrentarlo fue por medio de la creación de un ordenamiento jurídico que se denominó Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

Además de expedirse esa Ley, se reformó también la Constitución Política, en la parte relativa a las atribuciones del Consejo de Salubridad General. En efecto, la reforma

---

<sup>4</sup> Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Op. Cit., p.78.

en cuestión agregó a las atribuciones constitucionales de dicho Consejo, la de adoptar medidas "para prevenir y combatir la contaminación ambiental". De esta manera, la idea de la prevención y control de la contaminación ambiental fue incorporada explícitamente a la Carta Fundamental de México.

La adición propuesta para la base 4a. de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, fue aprobada sin mayor debate por el poder Constituyente Permanente y publicada en el Diario Oficial de la federación el 6 de julio de 1971, entrando en vigor cinco días después. De esta manera, la mencionada base tiene el siguiente texto:

"Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan".

Las materias de salubridad que aparecen mencionadas en la fracción XVI del artículo 73 constitucional son materias federales. Por consiguiente, al ser mencionadas la prevención y control de la contaminación ambiental en ese precepto, se transformaron constitucionalmente en una materia federal y, por tanto, quedó fuera de las atribuciones de cada Estado la facultad de legislar sobre la misma materia, como una cuestión de salubridad local.

Esta consecuencia jurídica de la reforma de 1971 ha sido modificada, sin embargo, por la reforma que se hizo en 1983 al artículo 4° constitucional, en la que se dispuso que la ley estableciera "la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de

la Constitución".

Esto significa, que la prevención y control de la contaminación ambiental desde la perspectiva de la protección de la salud humana, que fue constitucionalmente federalizada en 1971, puede dejar de serlo en la forma que disponga el Congreso de la Unión, pues la salubridad general ya no es una materia comprendida de manera necesaria en la órbita de las facultades exclusivas de la Federación.

La tercera de estas bases constitucionales es la disposición contenida en el párrafo sexto del artículo 25 constitucional, que se refiere al cuidado del medio ambiente, con motivo de la regulación del uso de los recursos productivos por los sectores social y privado.

La reforma del artículo 25 constitucional que entró en vigor en 1983, incorporó explícitamente a la Constitución Política, la idea de la protección del ambiente en su conjunto, por medio de la expresión "cuidado del medio ambiente".<sup>5</sup>

Se incorpora en ese precepto la idea de la rectoría estatal de la economía y otras relativas al funcionamiento de la economía mixta del país; quedando el párrafo sexto del artículo 25, de la siguiente manera:

"Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente".

El énfasis inicial de esta norma está colocado en el apoyo y el impulso que el Estado en ciertas condiciones, debe dispensar a las empresas no estatales en una economía mixta.

---

<sup>5</sup> Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Op. Cit., p.83.

Sin embargo, la parte final de la misma norma, agrega algo nuevo: la disposición en virtud de la cual el Estado puede "sujetar" a los sectores social y privado, "a las modalidades que dicte el interés público y al uso en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente". La novedad de la disposición consiste no sólo en que la Constitución por vez primera menciona al ambiente (como "medio ambiente"), sino también y fundamentalmente en la conceptualización que de manera implícita hace de éste, pues al separarlo de la idea de los recursos productivos, le da la connotación globalizadora que le es propia.

En 1987 se reformo el artículo 73 constitucional, el cambio que se introdujo consistió en incorporar un inciso "G" a la fracción XXIX de ese precepto, con el objeto de facultar al Congreso de la Unión "para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico".<sup>6</sup>

La idea de la concurrencia ha sido manejada, como un sistema de distribución de competencias respecto de una misma materia que lleva a cabo el Congreso de la Unión entre los tres diversos órdenes de gobierno existentes en la República, teniendo en cuenta los distintos componentes que integran dicha materia, pero en la que subyace también la idea de que esas facultades se deben ejercer de una manera coordinada por tratarse de una misma materia.

Por lo tanto puede decirse que por facultades concurrentes se entiende, en el derecho y la práctica constitucional mexicana, aquéllas que coincidiendo en la misma ma-

---

<sup>6</sup> Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Op. Cit., p. 89.

tería, que en este caso sería la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, se ejercen de manera simultánea por la Federación, los Estados y los municipios, mediante una distribución de competencias entre todos ellos, que tiene en cuenta los diversos componentes de esa materia y los asigna como facultades exclusivas de la Federación, los Estados y los municipios.

El propósito de esta reforma fue permitir la participación de los gobiernos de los Estados y de los municipios en los asuntos ambientales, que de acuerdo con las disposiciones constitucionales que estaban en vigor en ese tiempo, estaban prácticamente concentradas en la Federación.

Uno de los aspectos más relevantes de la Constitución Política de 1917 fue su propósito de reafirmar la existencia del municipio como la base del sistema político del país.<sup>7</sup>

El artículo 115 constitucional, relativo a la composición y división territorial de las entidades federativas, las cuales tendrán como base para ello al municipio libre, establece en su fracción V, lo siguiente:

"Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.."  
Y agrega que los municipios, "para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en

---

<sup>7</sup> Brañes Raúl, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Op.Cit., p.93.

el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarios"

Es de destacarse que la Constitución Política, hasta antes del año de 1983 en que fue reformado este artículo, no hacía referencia alguna a la creación de reservas ecológicas. La innovación fue posteriormente incorporada a la Ley General de Asentamientos Humanos, que en su artículo 16 (apartado A, fracción I, inciso e), prescribe que corresponde a los poderes de las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, "fijar las normas a que se sujetarán los Municipios (.....) en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas"

Se consideró como una oportuna medida y un avance para la conservación y preservación de los ecosistemas, el establecimiento de las zonas de reservas ecológicas y la participación que se les concede a los municipios en su creación y administración

El 28 de junio de 1999, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adicionó un párrafo quinto al artículo 4° constitucional y se reformó el primer párrafo del artículo 25 de dicha Carta Magna.<sup>8</sup>

El párrafo adicionado al artículo 4° constitucional señala "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar"

El derecho a un medio ambiente adecuado tiene como objeto último, el asegurar a las personas un desarrollo y bienestar digno. Además de que tal derecho manifiesta un ideal y una serie de finalidades que la propia humanidad, conciente ya de los riesgos que para su existencia representa el deterioro del ambiente, se ha propuesto alcanzar.

---

<sup>8</sup> Quintana Valtierra, Jesús, Derecho Ambiental Mexicano: Lineamientos Generales, Edit. Porrúa, México, D.F., 2000, p. 51.

La adición al artículo 4° constitucional; esto es, el derecho a un medio ambiente adecuado, representa un reconocimiento constitucional como garantía individual y social del derecho a vivir en un ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo, la salud y bienestar de los individuos.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 25 constitucional reformado establece:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución”.

La finalidad de esta reforma es lograr un modelo de desarrollo que sea capaz de satisfacer adecuadamente las necesidades materiales de la población, de una manera equitativa e incluyente, sin comprometer la posibilidad de satisfacer de igual manera las necesidades de las generaciones futuras.

La idea central de la incorporación del concepto “desarrollo sustentable”, en la Constitución fue establecer un modelo de crecimiento económico compatible con la base natural a largo plazo.

## **2.- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.**

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ( LGEEPA) es el principal ordenamiento jurídico vigente en materia de protección del ambiente en su conjunto. La LGEEPA fué promulgada por el Ejecutivo Federal y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988, para entrar en vigor, como lo señalaba

su artículo 1° transitorio, el día primero de marzo del mismo año.<sup>9</sup>

La LGEEPA vino a sustituir a la Ley Federal de Protección al Ambiente, que estaba vigente desde 1982 y que fue abrogada de manera expresa por el párrafo primero del artículo 2° transitorio de la LGEEPA, junto con las demás disposiciones legales que se opusieran a ella. Por su parte, la Ley Federal de Protección al Ambiente había sustituido a la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, en vigor desde 1971.

Durante casi ocho años la LGEEPA rigió la materia de que se ocupa con arreglo al mismo texto que entró en vigor en 1988. Esta situación se modificó en 1996 con la expedición de un Decreto que reformó, adicionó y derogó un importante conjunto de sus disposiciones (Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 1996), así como con la expedición del Decreto que incluyó un capítulo de delitos ambientales en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Estas modificaciones entraron en vigor el 14 de diciembre de 1996.

En la actualidad, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente está integrada por 204 artículos permanentes, que están acompañados de numerosas disposiciones "bis". Esas normas se encuentran agrupadas en seis Títulos, que regulan, de manera sucesiva, las siguientes materias: Disposiciones Generales, Biodiversidad, Aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, Protección al ambiente, Participación social e Información ambiental, y Medidas de control y de seguridad y Sanciones.

El Título I establece algunas normas preliminares y regula las siguientes materias:

---

<sup>9</sup> Brañes Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Op.Cit., p. 108.

distribución de competencias y coordinación; la política ambiental; y los instrumentos de la política ambiental. Dentro de estos instrumentos se incluyen la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, la evaluación del impacto ambiental, los instrumentos económicos, las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, la autorregulación y auditorías ambientales, y la investigación y educación ecológicas.

El Título II, por su parte, regula la protección de la diversidad biológica mediante disposiciones que se ocupan de las áreas naturales protegidas, las zonas de restauración y la flora y fauna silvestres.

El Título III trata del aprovechamiento sustentable de los elementos naturales, regulando dicho aprovechamiento en lo que hace al agua y los ecosistemas acuáticos y al suelo y sus recursos, así como estableciendo reglas protectoras del equilibrio ecológico frente a la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.

El Título IV regula la prevención y control de la contaminación ambiental en lo que se refiere a la atmósfera, el agua y los ecosistemas acuáticos y el suelo. Sus disposiciones se extienden, sin embargo, a otros temas atinentes a la protección del medio ambiente, como son las actividades consideradas altamente riesgosas, los materiales y residuos peligrosos y la energía nuclear, así como los ruidos, las vibraciones, la energía térmica y lumínica, los olores y la contaminación visual.

El Título V trata de la participación social e información ambiental. Allí se establecen las reglas sobre la manera en que la sociedad civil participa en la gestión ambiental y se regula el derecho a la información ambiental.

El Título VI, por último, establece las normas de inspección y vigilancia, las medidas

de seguridad que pueden adoptarse para la protección del medio ambiente, las sanciones administrativas que pueden imponerse en los casos de infracciones a la LGEEPA y los ordenamientos jurídicos que de ella se derivan, el recurso de revisión y la denuncia popular. Como se ha dicho, en ese título se tipificaban los delitos ambientales, pero en 1996 ellos pasaron a formar parte del Código Penal.

De la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se derivan cuatro Reglamentos, que se refieren a la evaluación del impacto ambiental, a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, a los residuos peligrosos, y a la prevención y control de la contaminación generada por vehículos automotores que circulan por el Distrito Federal y los municipios de su zona conurbada.

El artículo 1° de la LGEEPA establece que esa Ley " es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección del ambiente, en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración

del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución;

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento."

Con lo anteriormente citado este precepto deja en claro, en primer término, que sus reglas tienen por propósito desarrollar no sólo las normas introducidas a los artículos 27 y 73 constitucionales, sino todas las disposiciones de la Constitución Política que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y de la protección al ambiente.

El mismo precepto establece, en segundo término, que el objeto de la LGEEPA es

regular la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de donde se deriva la denominación de la ley. La LGEEPA se ocupa de definir entre otras cosas cada uno de los términos empleados en este concepto, en tres fracciones de su artículo 3°. Así el "equilibrio ecológico" se define como "la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos" (fracción XIV). La "preservación" se define a su vez como el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propician la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitats naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitats naturales" (fracción XXIV). La "restauración" se define, finalmente, como el "conjunto de actividades tendientes a la recuperación y establecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales" (fracción XXXIII). De donde resulta que, jurídicamente por preservación y restauración debemos entender, el mantenimiento y en su caso, la recuperación de la relación de interdependencia de los elementos que conforman la biósfera.

El artículo 3° de la LGEEPA también se ocupa de definir el término de "protección al ambiente". El "ambiente" se define como el "conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados" (fracción I), mientras que la "protección" se define como el "conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro" (fracción XXVI). Por consiguiente, la protección al ambiente comprende todas las acciones encaminadas a mejorar y controlar el deterioro de ese conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre, que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres huma-

nos y demás organismos vivos, que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

Las modificaciones realizadas en 1996, junto con hacer explícito que la LGEEPA propicia el desarrollo sostenible, lo define como "el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, social y económico que tiende a mejorar la calidad de la vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras" ( artículo 3°, fracción XI).

La caracterización del objeto de la Ley es completada por las diez fracciones incluidas en el párrafo primero de su artículo 1°; citadas anteriormente.

### **3.- Ley de Planeación.**

Las bases jurídicas de la planeación nacional del desarrollo en México están en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, los que de acuerdo con el texto que tienen disponen lo siguiente: 1) que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para lo cual planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica del país; 2) que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo; 3) que los objetivos de la planeación están determinados por los fines del proyecto nacional contenido en la propia Constitución Política, y 4) que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.<sup>10</sup>

La Ley de Planeación desarrolla estas bases constitucionales, a partir de la definición de la planeación nacional del desarrollo y del señalamiento de sus objetivos, lo que

---

<sup>10</sup> Brañas Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Op.Cit., p.p. 179-180.

se mencionará a continuación:

**Artículo 2°.-** La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I. El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y la autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II. La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;

III. La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria;

IV. El respeto irrestricto de las garantías individuales y de las libertades y derechos sociales y políticos;

V. El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional, y

VI. El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo, en un marco de estabilidad económica y social.

**Artículo 3°.-** Para los efectos de esta Ley se entiende por Planeación Nacional de

Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen.

La conducción de la planeación es responsabilidad del Ejecutivo Federal, con la participación democrática de los grupos sociales, para lo cual la misma Ley establece las bases de un Sistema Nacional de Planeación Democrática (artículos 4º y 12 a 20).

De igual manera el artículo 21 nos menciona que el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá tener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Se subordinan al Plan Nacional de Desarrollo los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se formulen.

Es importante señalar que una vez aprobados el Plan y los programas, devienen

obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, así como para las entidades paraestatales, de acuerdo con las disposiciones legales que resulten aplicables (artículo 9° y 32). Hay que agregar que el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos de los Estados la coordinación que se requiera para que estos gobiernos coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación del desarrollo (artículo 33), así como concertar con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados la ejecución del Plan y los programas (artículo 37).

Por otra parte, el Ejecutivo Federal, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley, debe inducir las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas (artículos 32, 40 y 41).

#### **4.- Plan Nacional de Desarrollo.**

El Presidente Vicente Fox Quesada presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, que contempla que el desarrollo de las funciones de su administración se apoya en tres postulados fundamentales: Humanismo, Equidad y Cambio.

La presente administración, por medio del Sistema Nacional de Planeación Participativa, impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas; de esta manera se formulará el Plan Nacional de

Desarrollo y los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales que se pondrán en práctica en el periodo 2000-2006.

" El proceso de planeación estratégica del desarrollo se estructura en instrumentos y mecanismos de largo, mediano y corto plazo. A largo plazo se define un horizonte de planeación de 25 años, considerando una determinada perspectiva del país y de los sectores estratégicos para el desarrollo. Uno de los elementos para la preparación del Plan Nacional de Desarrollo fue la definición de una visión de México en el año 2025 que propone el rumbo a largo plazo que requiere el país."

"Cada año se presentarán al Congreso de la Unión los programas operativos anuales de cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal como el instrumento de corto plazo que compromete al Poder Ejecutivo Federal al cumplimiento de una serie de acciones y proyectos que tienen como objetivo hacer frente a los retos e impulsar las oportunidades que se presentan en el desarrollo del país, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo."

"Las estrategias contenidas en este Plan están encaminadas a facultar a los actores sociales y económicos para que participen de manera activa en las reformas que se promoverán. Considera como palancas de cambio en el país, la educación, el empleo, la democratización de la economía, el federalismo y el desarrollo regional. Busca mediante dichas estrategias, establecer alianzas y compromisos con los grupos sociales, económicos y políticos, así como con los gobiernos estatales y municipales del país para que la construcción de nuestro futuro sea una tarea compartida."

"En el marco de un buen gobierno, de una política exterior proactiva y de la vigencia plena del Estado de Derecho, este Plan incorpora la visión, la misión, los objetivos,

las estrategias y los aspectos estructurales del desarrollo en el marco de las tres prioridades marcadas por los ciudadanos: desarrollo social y humano, crecimiento con calidad, y orden y respeto”.

“El área de desarrollo social y humano contiene una descripción de la sociedad mexicana ,en la que se especifica que la evolución social que ha sufrido el país ha sido compleja y se manifiesta en una amplia gama de fenómenos determinantes en la vida de los mexicanos. Los cambios que han tenido lugar en los diferentes grupos sociales y regiones del país se han reflejado en una mayor pluralidad y diversidad social y cultural. ”

“El desarrollo social y humano debe ser concebido como un proceso de cambio sustentado en la educación, tendiente a construir oportunidades de superación para amplios sectores de la población, con criterios de equidad en todos los aspectos, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género; a desarrollar las capacidades educativas y de salud; a incrementar la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país; a reforzar la cohesión social de las colectividades y la armonía con el medio ambiente.”

“ Uno de los objetivos de esta área, es el desarrollo en armonía con la naturaleza; dentro del cual se plantea un diagnóstico y las estrategias para alcanzarlo, que a continuación se mencionarán:

#### DIAGNÓSTICO.

“El crecimiento demográfico, el económico y los efectos no deseados de diversas políticas, han traído consigo un grave deterioro del medio ambiente, que se expresa sobre todo en daños a ecosistemas, deforestación, contaminación de mantos acuíferos

y de la atmósfera.

El desarrollo del país ha provocado un deterioro del entorno natural. Como resultado de prácticas productivas inadecuadas y de usos y costumbres de la población, se ha abusado históricamente de los recursos naturales renovables y no renovables y se han dañado seriamente numerosos ecosistemas en diferentes regiones. La falta de conciencia entre la población acerca de la necesidad de cuidar el medio ambiente ha conducido a ganancias efímeras en los niveles de vida de las generaciones presentes a costa de sacrificios que habrán de padecer las futuras. Es impostergable la elaboración y aplicación de políticas públicas que conduzcan a un mayor cuidado del medio ambiente.

En materia de contaminación, los programas instrumentados han sido insuficientes. En lo que respecta a la calidad del aire, la situación es crítica sobre todo en algunas zonas metropolitanas en las cuales con cierta frecuencia se rebasan las normas de calidad del aire establecidas y la población de las mismas sufre las consecuencias de esta exposición, siendo los niños y ancianos los grupos más afectados. Es especialmente preocupante la generación de gases de invernadero, cuya mitigación es tecnológicamente posible y económicamente deseable.

Para el bienestar y desarrollo de la sociedad se requiere disponer de agua en cantidad y calidad adecuadas, pero la mayoría de los ríos y lagos están contaminados. Lo anterior supone un manejo suficiente y racional que garantice a su vez que los cuerpos de agua superficiales y subterráneos sean aprovechados de manera sustentable, por lo que es necesario revisar las normas en materia de descargas de aguas residuales. Por su parte, la contaminación de los suelos tiene su principal fuente en desechos sólidos y

residuos peligrosos. Se cuenta con datos que, aunque susceptibles de perfeccionarse, dan cuenta del volumen y tipo de residuos peligrosos producidos y muchas industrias carecen de opciones para el manejo adecuado de sus residuos.

El suelo es un recurso natural no renovable y constituye uno de los principales elementos del patrimonio natural; su pérdida o deterioro son un grave problema ambiental. La principal causa de la degradación de los suelos es la deforestación asociada al cambio de uso con fines de producción agropecuaria. Se estima que la superficie de los bosques y selvas alcanza los 30 millones de hectáreas y que en esas zonas habitan 12 millones de mexicanos, la mayor parte de los cuales son indígenas. Por circunstancias diversas, sólo una parte de la superficie forestal es susceptible de aprovechamiento comercial sustentable. Actualmente sólo se utiliza 50% de los 17.8 millones de hectáreas con potencial para la producción maderable.”

#### OBJETIVO RECTOR.

“El desarrollo social y humano armónico con la naturaleza implica fortalecer la cultura de cuidado del medio ambiente para no comprometer el futuro de las nuevas generaciones; considerar los efectos no deseados de las políticas en el deterioro de la naturaleza; construir una cultura ciudadana de cuidado del medio ambiente, y estimular la conciencia de la relación entre el bienestar y el desarrollo en equilibrio con la naturaleza.”

#### ESTRATEGIAS.

“a) Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la

sociedad civil.

Orientar las políticas de crecimiento poblacional y ordenamiento territorial, considerando la participación de Estados y municipios, para crear núcleos de desarrollo sustentable que estimulen la migración regional ordenada y propicien el arraigo de la población económicamente activa cerca de sus lugares de origen. Se buscará el equilibrio en el desarrollo urbano, regional y nacional de acuerdo con modelos sustentables de ocupación y aprovechamiento del suelo.

b) Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.

Fomentar condiciones socioculturales para contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para propiciar nuevas formas de relación con el ambiente, la aplicación de hábitos de consumo sustentables y la participación corresponsable de la población.

También se pretende considerar los aspectos ambientales en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales de todos los sectores de la sociedad y establecer consensos a fin de elaborar programas ambientales sustentables en las dependencias y entidades federales, con visión de largo plazo, para consolidar una política ambiental integral.

c) Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.

Cuidar los ecosistemas requiere una comprensión profunda de sus mecanismos e interrelaciones, por lo que se deberá estimular la investigación en este campo y en los relacionados con su protección y regeneración.

d) Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.

El cambio sociocultural en la población y en las empresas enfocado a tener una sociedad más conciente de la importancia de los recursos naturales prevendrá y revertirá los procesos de degradación del medio ambiente. Para lograr este cambio es necesario impulsar y desarrollar acciones educativas y promover procesos productivos sustentables que permitan a los diferentes agentes sociales, tanto del ámbito urbano como rural, contar con elementos que les hagan posible elevar sus condiciones de vida sin atentar por ello contra los recursos de su entorno.

Estas tareas deben estar apoyadas no sólo en proyectos en los que se disponga de inversión federal, sino además con fondos privados, que permitan instrumentar programas integrales que abarquen Estados, municipios, regiones y localidades, para asegurar que un mayor número de mexicanos, principalmente niños, jóvenes, productores primarios y promotores rurales cuenten con mayor información y sensibilidad ambiental para propiciar el cambio de valores y actitudes respecto a su medio natural.

Parte incluyente de lo anterior será continuar con la conservación, mantenimiento y equipamiento de instituciones especializadas en esta materia y, en lo posible, fomentar la creación de otras similares en localidades geográficas estratégicas que permitan abarcar un mayor rango de atención de demandas de acciones educativas en temas ambientales.

Incrementar la sensibilidad social respecto a la importancia de los ecosistemas

naturales, en particular los boscosos, y proteger los diversos servicios ambientales, entre ellos la captación del agua pluvial que permite la recarga de acuíferos, ríos y otros cuerpos de agua de los cuales dependemos.

e) Alcanzar la protección y conservación de los ecosistemas más representativos del país y su diversidad biológica, especialmente de aquellas especies sujetas a alguna categoría de protección.

Esta estrategia busca incorporar nuevas áreas naturales a un régimen de protección y conservación y al mismo tiempo promover alternativas económicas para sus pobladores, mediante la participación y corresponsabilidad social. Asimismo, se fomentarán las unidades de manejo ambiental sustentable que contribuyan a conservar, promover y facilitar la biodiversidad, disminuir las probabilidades de degradación de ecosistemas y especies en riesgo de extinción y fomentar la recuperación de especies de alto significado ecológico, simbólico y económico para las identidades regional y nacional.

Es necesario preservar el material genético y las poblaciones naturales de especies con las que compartimos los ecosistemas naturales del país, para promover la bioseguridad y el acceso a recursos genéticos, pues los bienes y servicios ecológicos que producen son activos primordiales para el desarrollo del país.

f) Detener y revertir la contaminación del agua, aire y suelos.

Disminuir la contaminación de los recursos agua, aire y suelos para garantizar su existencia a las generaciones futuras y al mismo tiempo contar con información confiable sobre las sustancias tóxicas y contaminantes nocivos para la salud, así como con los elementos que permitan elaborar lineamientos para el manejo integral de estos recursos.

g) Detener y revertir los procesos de erosión e incrementar la reforestación.

Revertir la erosión de los suelos, mediante proyectos y acciones tendientes a su restauración y a la reconversión productiva de actividades agropecuarias en terrenos preferentemente forestales. Además, se llevarán a cabo acciones para prevenir o detener los procesos de deforestación y degradación de las tierras. Todo ello con el fin de asegurar una base natural que permita su aprovechamiento sustentable y contribuya a mejorar las condiciones de vida de los mexicanos. <sup>11</sup>

#### **5.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.**

El Distrito Federal es una entidad con personalidad jurídica propia y diferente de la Federación, de los Estados y de los municipios y desde luego que forma parte del Estado federal mexicano como entidad federativa, según lo dispone el artículo 43 constitucional.

La naturaleza jurídica especial del Distrito Federal se ha definido en el artículo 44 constitucional, que establece lo siguiente: "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 122 constitucional, el Gobierno del Distrito Federal se encuentra a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

---

<sup>11</sup> <http://www.Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.gob.org.mx>.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia

Para que los Poderes Federales y las autoridades locales convivan de manera armónica, el citado artículo propone asignar la competencia que corresponde a cada uno de los órganos que actúan en el Distrito Federal. De igual manera, se establecen las bases a las que se sujetará la expedición del Estatuto de Gobierno por el propio Congreso de la Unión y se regula la organización y funcionamiento de las autoridades locales.

Al Congreso de la Unión se le asignan las siguientes atribuciones: legislar por excepción en el Distrito Federal, expedir el Estatuto de Gobierno, legislar en materia de deuda pública y dictar normas que aseguren la eficacia de los Poderes de la Unión.

Al Presidente de la República le corresponde: solicitar la sustitución del Jefe de Gobierno, presentar iniciativas de ley en lo relativo al Distrito Federal, presentar propuestas de endeudamiento y dictar los reglamentos del Distrito Federal.

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujeta, según lo dispone el mismo artículo 122, a las siguientes bases:

**Base Primera:** Se dictan las reglas para la actuación y funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Entre las funciones más importantes de la Asamblea Legislativa se encuentran las siguientes: expedir su Ley Orgánica, revisar anualmente la cuenta pública, regular la administración pública, normar la protección civil, legislar en materia de planeación del desarrollo, preservación del medio ambiente y protección ecológica, etc.

**Base Segunda:** Se refiere a las reglas para ser Jefe de Gobierno y a sus atribuciones.

**Base Tercera:** Contempla las mínimas reglas para la organización de la administración pública.

**Base Cuarta:** Referente al Tribunal Superior de Justicia y a los demás órganos judiciales del fuero común.

**Base Quinta:** Presenta reglas de diversa naturaleza pero que son importantes para el desenvolvimiento de la vida político-administrativa de la Ciudad. Entre las más importantes destacan las siguientes: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resolverá las controversias con la administración, el Procurador de Justicia del Distrito Federal presidirá al Ministerio Público y se autoriza la creación de Comisiones que por medio de convenios de coordinación, actúen en materias compartidas con las entidades fedrativas limítrofes, en especial en asuntos ecológicos, transporte, seguridad pública, etc.

El artículo 4° de la LGEEPA nos señala que la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

El artículo 9° del mismo ordenamiento jurídico nos indica que " Corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7° y 8° de esta Ley ".

El artículo 7° menciona que corresponde a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en la LGEEPA y en las leyes locales, en la materia, las siguientes facultades:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;

III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal;

IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;

V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;

VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia federal;

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la

contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;

XIV. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la

expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 Bis 2 de la presente Ley;

XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de la protección al ambiente;

XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas, y

XXI. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

De igual manera, el artículo 10 establece que: " Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.

En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios

observarán las disposiciones de esta Ley ,y las que de ella se deriven."

Con relación a lo anterior, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal ,en su artículo 42,fracción XIV,señala que entre las facultades de la Asamblea Legislativa esta la de:" legislar en materia de planeación del desarrollo;en desarrollo urbano,particularmente en el uso del suelo;preservación del medio ambiente y protección ecológica;vivienda; construcciones y edificaciones;vías públicas,tránsito y estacionamientos;adquisiciones y obras públicas;y sobre explotación,uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal".<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Brañes Raúl,*Manual de Derecho Ambiental Mexicano*,Op.Cit.,p. 141.

## CAPITULO V

### ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

#### 1.- La Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Las circunstancias vividas durante la primera mitad del presente siglo dieron la pauta para que las naciones se preocuparan por crear un sistema de organización internacional capaz de salvaguardar a la humanidad del flagelo de la guerra, y de promover condiciones para el mantenimiento de la paz y el desarrollo de los pueblos. Así, durante la Conferencia de San Francisco, celebrada del 25 de abril al 26 de junio de 1945, se elaboró el documento que daría origen a la Organización de las Naciones Unidas, mismo que entró en vigor el 24 de octubre de 1945.<sup>1</sup>

La Carta, documento firmado en nombre de los pueblos de las Naciones Unidas, consta de un preámbulo y de 19 Capítulos: Capítulo I: "Propósitos y principios". Capítulo II: "Miembros". Capítulo III: "Órganos". Capítulo IV: "La Asamblea General". Capítulo V: "El Consejo de Seguridad". Capítulo VI: "Arreglo pacífico de controversias". Capítulo VII: "Acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión". Capítulo VIII: "Acuerdos regionales". Capítulo IX: "Cooperación internacional económica y social". Capítulo X: "El Consejo Económico y Social". Capítulo XI: "Declaración relativa a territorios no autónomos". Capítulo XII: "Régimen internacional de administración fiduciaria". Capítulo XIII: "El Consejo de Administración Fiduciaria". Capítulo XIV: "La Corte Internacional de Justicia". Capítulo XV: "La Secretaría". Capítulo XVI: "Dispo-

---

<sup>1</sup> Székely Sánchez, Alberto, *Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público*, Tomo I, UNAM, México, 1998, p. 16.

siones varias".Capítulo XVII: "Acuerdos transitorios sobre seguridad".Capítulo XVIII: "Reformas".Capítulo XIX: "Ratificación y firma".

La Organización está basada en los siguientes principios,contenidos en el Artículo 2 de la Carta: 1) Igualdad soberana de todos sus miembros.2) Obligación de cumplir de buena fe los compromisos contraídos.3) Solución pacífica de las controversias internacionales.4) Prohibición de recurso a la amenaza o uso de la fuerza.5) Obligación de prestar ayuda a la Organización, en conformidad con lo prescrito por la Carta.6) La Organización procurará que los Estados no miembros respeten los principios de la Carta, en la medida que ello sea necesario para mantener la paz y la seguridad internacionales.7) Prohibición a las Naciones Unidas de intervenir en los asuntos internos de los Estados miembros, excepto en los casos señalados en el Capítulo VII.<sup>2</sup>

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas alude a postulados básicos en la protección ambiental, como lo son el impulso del progreso económico y social y el mejoramiento de la calidad de vida. En el Artículo 1, inciso 3, menciona como uno de los propósitos de las Naciones Unidas realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

En este sentido, el Artículo 55 de la Carta nos señala que con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de dere-

---

<sup>2</sup> Scara Vazquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 15a. ed. Edit. Porrúa, México, 1994, pp.143-144.

chos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- a.- Niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.
- b.- La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- c.- El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Todos los miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el Artículo 55. (Artículo 56).

La Carta de igual modo, establece el compromiso de la Asamblea General de la Organización de promover estudios y hacer recomendaciones para los siguientes fines:

- a.- Fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación;
- b.- Fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

De igual manera, el Consejo Económico y Social podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales

asuntos a la Asamblea General, a los miembros de las Naciones Unidas y a los organismos especializados interesados. (Artículo 62, inciso 1).

Si bien no se hace referencia expresa a la protección ambiental, si se mencionan aspectos relacionados directamente con ella, como la importancia de tener condiciones ambientales favorables para así poder elevar la calidad de vida.

En la resolución 31/112 del 16 de diciembre de 1976, la Asamblea General reconoció la función catalizadora y coordinadora esencial que tiene la Organización en la esfera del medio ambiente, así como el compromiso que tiene de :

- a) Asumir la responsabilidad de las cuestiones ambientales de carácter mundial;
- b) Proporcionar orientación y servir de guía en las cuestiones ambientales internacionales;
- c) Ofrecer foros y servicios adecuados para la concertación en los planos mundial y regional;
- d) Identificar, mediante un enfoque programático, los problemas ambientales que surjan y proponer soluciones al respecto;
- e) Administrar un fondo separado para el medio ambiente como parte del proceso programático;
- f) Propugnar y enunciar claramente el concepto de la interdependencia entre medio ambiente y desarrollo;
- g) Responder a los problemas ambientales de los países desarrollados y en desarrollo;
- h) Responder a los problemas ambientales de los asentamientos humanos que forman parte del medio humano.

## **2.- Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en materia ambiental.**

A) Sobre la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África.<sup>3</sup>

Se reconoce que la desertificación y la sequía son problemas de alcance mundial por cuanto afectan a todas las regiones del mundo, siendo necesario que la comunidad internacional actúe para luchar contra la desertificación y mitigar los efectos de la sequía.

Los países en desarrollo afectados por esta problemática, han empezado a tomar las medidas correspondientes con la asistencia de las organizaciones internacionales, con la finalidad de que apliquen la Convención y realicen las actividades encaminadas a promover la participación de todos los agentes de la sociedad, en la elaboración de programas de acción nacionales, subregionales y regionales de lucha contra la desertificación. Con la elaboración de estos programas, se facilita la concertación de acuerdos de cooperación bilaterales y multilaterales, y se exhorta también a la comunidad internacional a que sigan haciendo contribuciones voluntarias para el cumplimiento eficaz de dichos programas.

Se pidió también a las Secretarías de los diversos Convenios y Convenciones ambientales y a otras organizaciones internacionales, que respetando plenamente sus estatutos respectivos y las prerrogativas autónomas en materia de adopción de decisiones de las Conferencias de las partes en los instrumentos señalados, a que fortalezcan su

---

<sup>3</sup> Resolución 54/217 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.

cooperación con miras a facilitar los progresos en su aplicación en los planos internacional, regional, subregional y nacional.

B) Sobre la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.<sup>4</sup>

El tercer período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención se celebró en Kioto del 1 al 11 de noviembre de 1997. El resultado más destacado de este período fue el Protocolo de Kioto. En la Convención se establece la obligación de los países industrializados de llevar la iniciativa en la limitación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que están causando el calentamiento de la atmósfera de la Tierra. Los resultados generales del Protocolo, en caso de que todos los firmantes lo ratifiquen y apliquen, será la reducción de las emisiones colectivas de anhídrido carbónico y de otros cinco gases de efecto invernadero en un 5.2% respecto de los niveles de 1990, durante el período comprendido entre el año 2008 y 2012. Esta cifra entraña una reducción real de alrededor del 20% respecto del punto que, según las estimaciones recientes, llegarían a alcanzar para el año 2010 las emisiones de esos países. Se expusieron también, diferentes metas nacionales en función de las circunstancias de cada país. Como resultado de esto, se producirá un desvío considerable de las tendencias históricas de las emisiones y se dará un importante primer paso con miras a la consecución del objetivo de la Convención de estabilizar las concentraciones atmosféricas de los gases de efecto invernadero a niveles seguros. Para alcanzar ese objetivo en el próximo siglo, será preciso que los países industrializados sigan reduciendo

---

<sup>4</sup> Resolución 53/449 del 19 de noviembre de 1998 de la Asamblea General.

do las emisiones y que los países en desarrollo con grandes economías en crecimiento opten por procesos con niveles de emisión más bajos.

El medio principal con que se contará para alcanzar las metas de Kioto es la adopción de medidas internas por parte de los países industrializados para mejorar la utilización eficiente de la energía, introducir nuevas tecnologías e influir en las pautas de consumo.

C) Informe del Secretario General sobre el medio ambiente y los asentamientos humanos.<sup>5</sup>

En dicho Informe se recalca la importancia de fortalecer la capacidad del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en su sede de Nairobi, y de velar porque se proporcionen a ambas organizaciones el apoyo necesario y recursos financieros estables, suficientes y previsibles para el cumplimiento de sus mandatos, que figuran en las resoluciones de la Asamblea General 2997(XXVII), del 15 de diciembre de 1972 y 32/162, del 19 de diciembre de 1977, así como en la Declaración de Nairobi sobre el papel y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, adoptada por el Consejo de Administración del programa en su decisión 19/1, del 7 de febrero de 1997 y la Declaración de Estambul sobre los Asentamientos Humanos, adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) el 14 de junio de 1996, entre otras cosas, procurando obtener recursos financieros adicionales mediante la ampliación de las fuentes de financiación de las dos organizacio-

---

<sup>5</sup> Resolución 53-242 del 28 de julio de 1999 de la Asamblea General.

nes.

Se tomó en cuenta en dicho Informe, la propuesta de instituir un foro mundial sobre el medio ambiente, de nivel ministerial y periodicidad anual, constituido por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en el que los participantes puedan reunirse para examinar las cuestiones de política importantes y nuevas en la esfera del medio ambiente, teniendo en cuenta la necesidad de velar por el funcionamiento eficaz y eficiente de los mecanismos de gestión del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, así como las posibles consecuencias financieras, y la necesidad de mantener la función de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible como foro principal para los debates de política de alto nivel sobre el desarrollo sostenible.

Reitera la importancia de fortalecer la capacidad del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) en el marco de sus mandatos existentes, en las esferas de la información, la vigilancia y la evaluación de las tendencias mundiales y regionales en materia de medio ambiente y asentamientos humanos y de la información de alerta temprana en caso de amenaza para el medio ambiente, a fin de catalizar y promover la cooperación y la adopción de medidas, a nivel internacional, y, en ese contexto, destaca la importancia de fortalecer el programa de Vigilancia Mundial para una mayor eficacia y accesibilidad.

D) Programa Solar Mundial 1996 - 2005.<sup>6</sup>

La Asamblea General en la resolución 53/7, del 16 de octubre de 1998, hizo suyo el Programa Solar Mundial 1996-2005 como contribución al programa general de actividades sobre el desarrollo sostenible e invitó a todos los Estados miembros a participar con la finalidad de obtener resultados más sustantivos en la utilización de fuentes de energía nuevas y renovables.

Se reconocieron los esfuerzos de muchos Estados Miembros en pro de la adopción de medidas nacionales concretas, incluso medidas legislativas, cuyo resultado ha sido un uso más difundido de los recursos renovables de energía en sus países.

Se exhortó a todas las instituciones de financiación y a los donantes bilaterales y multilaterales pertinentes, así como a las instituciones de financiación regionales y a las organizaciones no gubernamentales, a que apoyen los esfuerzos que se realizan para fomentar en los países en desarrollo el sector de la energía procedente de fuentes renovables, basándose en fuentes de energía renovables y favorables al medio ambiente cuya viabilidad esté demostrada, teniendo plenamente en cuenta al mismo tiempo la estructura de desarrollo de las economías de los países en desarrollo basadas en la energía, y a que ayuden a obtener los niveles de inversión necesarios para que el suministro de energía no se limite a las zonas urbanas.

E) Sobre la aplicación y seguimiento de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.<sup>7</sup>

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

<sup>6</sup> Resolución 54 215 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.

<sup>7</sup> Resolución 54 218 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

se celebró en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992, dando origen al Programa 21, el cual es considerado como el principal programa de acción para lograr el desarrollo sostenible.

El Plan aprobado por la Asamblea General para la ulterior ejecución del Programa 21, incluye una declaración de compromiso con dicho Programa y con los objetivos del desarrollo sostenible, una evaluación de los progresos realizados desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en los temas principales del Programa 21 y otros resultados de la Conferencia y recomendaciones sobre los futuros métodos de trabajo de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y su programa de trabajo para el periodo 1998-2002.

Se reconoce también que el desarrollo sostenible exige medidas mutuamente complementarias a nivel nacional e internacional y que la desigualdad existente entre países desarrollados y en desarrollo indica que seguirá siendo necesario un contexto económico nacional e internacional dinámico y propicio para la cooperación internacional, en particular en las esferas de las finanzas, la transferencia de tecnología, la deuda y el comercio, para que se mantenga y aumente el fomento mundial del desarrollo sostenible.

En el mismo contexto se consideró, que es necesario proporcionar recursos financieros suficientes y previsibles, transferir tecnologías ecológicamente racionales, ayudar en el fomento de la capacidad y prestar asistencia técnica a los países en desarrollo para la ejecución del Programa 21 y para el logro de los objetivos a largo plazo del desarrollo sostenible, así como organizar los preparativos del examen decenal de la aplicación de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Am --

biente y el Desarrollo.

F) Convenio sobre la Diversidad Biológica.<sup>8</sup>

En esta resolución se reafirmó que la conservación de la diversidad biológica es una cuestión de interés común para la humanidad y que de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del Derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos aplicando sus propias políticas ambientales, y la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas en su jurisdicción o bajo su control no causen daño al medio ambiente de otros Estados o de zonas que están más allá de los límites de la jurisdicción nacional.

Se reconoció asimismo, la preocupación por el hecho de que continúe disminuyendo la diversidad biológica en el mundo y se reafirmó sobre la base de las disposiciones del Convenio, el compromiso contraído respecto de la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del empleo de los recursos genéticos, entre otras cosas mediante la transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos respecto de esos recursos y mediante una financiación adecuada.

Se enfatizó la importancia de aplicar el Convenio en todos los niveles, incluso mediante la elaboración y aplicación de estrategias, planes y programas nacionales, teniendo en cuenta la necesidad de obtener recursos financieros y apoyar la ejecución de las actividades, especialmente en los países en desarrollo, de conformidad con las

---

<sup>8</sup> Resolución 54/221 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.

disposiciones del Convenio y las decisiones de la Conferencia de las Partes.

**G) Sobre la protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras.<sup>9</sup>**

Esta resolución reconoció que la mayor parte de los Estados y una organización de integración económica regional han ratificado la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o se han adherido a ella. De igual manera, el Protocolo de Kyoto, resultado de dicha Convención, ha recibido dieciséis ratificaciones, alentando a todos los países a que trabajen en forma constructiva a fin de impulsar la labor necesaria para lograr la entrada en vigor oportuna de dicho Protocolo.

Exhorto a las Secretarías de las diversas Convenciones sobre el medio ambiente y sobre cuestiones relacionadas con éste, así como a otras organizaciones que realicen actividades en esta esfera, a que, respetando plenamente el estatuto de las Secretarías de cada Convención y las prerrogativas autónomas de las Conferencias de las Partes en las Convenciones en materia de adopción de decisiones, fortalezcan la cooperación con miras a facilitar el progreso en su aplicación en los planos internacional, regional y nacional.

**3.- Resoluciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.**

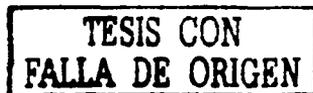
**A) Sobre la proclamación del año 2002 como Año Internacional del Ecoturismo.<sup>10</sup>**

El Programa 21, que fue aprobado por 182 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el 14 de junio de 1992, y las conclusiones que aprobó la Asamblea General en su decimonoveno período extraordi-

---

<sup>9</sup> Resolución 54-222 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.

<sup>10</sup> Resolución 1998-40 del 30 de julio de 1998 del Consejo Económico y Social.



nario de sesiones,hacian referencia ya, del turismo sostenible.

La aplicación del Programa 21 requiere que la industria turística tenga plenamente en cuenta el desarrollo sostenible en sus actividades,a fin de garantizar que los viajes y el turismo sean fuente de ingresos para numerosas personas,que contribuyan a conservar,proteger y restaurar el ecosistema terrestre,que el sector internacional de los servicios de viajes y turismo funcione de manera sostenible y que la protección ambiental forme parte integrante del desarrollo turístico.

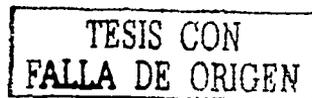
La cooperación internacional es necesaria para fomentar el turismo desde la perspectiva del desarrollo sostenible a fin de satisfacer las necesidades de los turistas y de los países y las regiones anfitrionas actuales,pero también para preservar y mejorar las oportunidades del futuro,ordenar los recursos para atender las necesidades económicas,sociales y estéticas,y mantener la integridad cultural,los procesos ecológicos esenciales,la diversidad biológica y los sistemas sustentadores de la vida.

El Consejo Económico y Social reconoce el respaldo que ha recibido de la Organización Mundial de Turismo en cuanto a difundir la importancia del ecoturismo,sobre todo mediante la proclamación del año 2002 como Año Internacional del Ecoturismo, en cuanto a mejorar la comprensión entre los pueblos de todo el mundo,a incrementar el conocimiento de la riqueza del patrimonio de las diversas civilizaciones,y a mejorar la apreciación de los valores inherentes a las diversas culturas,contribuyendo,así a afianzar la paz mundial.

B) Sobre la protección contra los productos perjudiciales para la salud y el medio ambiente.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> *Resolución 1998/41 del 30 de julio de 1998 del Consejo Económico y Social.*



En esta resolución se reconoce la culminación exitosa de las negociaciones relativas a la elaboración de un instrumento jurídicamente obligatorio para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo respecto de determinados productos químicos y plaguicidas peligrosos en el comercio internacional (Convenio de Rotterdam).

Se realizó un Informe por parte del Secretario General, sobre los productos perjudiciales para la salud y el medio ambiente, que contenía un examen de la Lista consolidada de los productos cuyo consumo o venta han sido prohibidos o sometidos a restricciones rigurosas, o que han sido retirados del mercado o no han sido aprobados por los gobiernos.

Se reconoció la cooperación ofrecida por los gobiernos en la preparación de la Lista consolidada y se instó a todos los gobiernos, en particular a los que no lo han hecho, a que proporcionen a las organizaciones competentes la información necesaria para su inclusión en las ediciones futuras de dicha Lista.

Se pidió a los gobiernos que aprobaran el texto del Convenio de Rotterdam en la Conferencia diplomática que se llevó a cabo en los Países Bajos, los días 10 y 11 de septiembre de 1998 y la ratificación inmediata por los signatarios del Convenio a fin de lograr su pronta entrada en vigor.

C) Sobre la contribución a la elaboración del Informe del Secretario General sobre los progresos realizados en el abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental para todos, en el decenio de 1990.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Resolución 1998/242 del 30 de julio de 1998 del Consejo Económico y Social.

Por medio de esta resolución se pidió al Secretario General que en la elaboración de su Informe, se asegurara de que se exploren las conexiones entre el abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental con otros sectores, se hiciera un análisis de las deficiencias existentes en lo tocante al abastecimiento de agua y la prestación del servicio de saneamiento ambiental, y de los obstáculos que se oponen a la realización de progresos en dicha materia, se explorara cómo la insuficiente atención prestada al enfoque integrado de la gestión de las aguas y los recursos hídricos puede exacerbar los problemas relacionados con el abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental.

Se le pidió también que se incluyan en el análisis las siguientes cuestiones: movilización de voluntad política, sostenibilidad económica y participación del sector privado en el abastecimiento de agua y el saneamiento ambiental, participación comunitaria y movilización social, capacitación en materia de comunicación y sensibilización y protección de las fuentes de agua.

D) Sobre la contribución al proceso preparatorio del octavo período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible: planificación y gestión integradas de los recursos de tierras y la agricultura.<sup>13</sup>

En el programa multianual de trabajo de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, el tema sectorial para el octavo período de sesiones de la Comisión, es la planificación y gestión integradas de los recursos de la tierra y el sector económico objeto de atención será la Agricultura.

Se invitó a la organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimen-

---

<sup>13</sup> Resolución 1999/47 del 28 de julio de 1999 del Consejo Económico y Social.

tación, a que preparara la documentación para el mencionado periodo de sesiones, analizando las siguientes cuestiones generales: la crisis del agua y la función de la agricultura como actividad dependiente del agua y sumamente vulnerable a la falta de ésta; la conciliación de la disponibilidad de agua y la planificación de la agricultura, con acuerdos transfronterizos entre los Estados para distribuir el agua y garantizar su disponibilidad; la extensión y promoción de tecnologías e información sobre el agua y la agricultura; las estrategias integradas para la conservación del suelo y del agua; la participación de la comunidad en las decisiones que afectan las fuentes compartidas de agua; la importancia de que se disponga de datos agrometeorológicos, hidrológicos e hidrogeológicos; la necesidad de volver a evaluar el concepto de la seguridad alimentaria, teniendo en cuenta la escasez del agua y el estudio de los medios para satisfacer las necesidades nutricionales mediante el comercio y la diversificación de cultivos, considerando las costumbres y la comercialización y considerar en la planificación de programas, en la formulación de políticas, en los exámenes, las Convenciones, los Tratados y los Acuerdos internacionales relativos a la ordenación de los recursos hídricos y a la agricultura.

E) Decenio Internacional para la reducción de los Desastres Naturales.<sup>14</sup>

Por medio de esta resolución el Consejo Económico y Social expresó su preocupación porque el mundo está cada vez más amenazado por desastres naturales de gran escala que tendrán consecuencias sociales, económicas y ambientales negativas a largo plazo sobre las sociedades vulnerables en todo el mundo, en particular en los países en desarrollo.

---

<sup>14</sup> Resolución 1999/63 del 30 de julio de 1999 del Consejo Económico y Social.

Se reconoció la necesidad de que la comunidad internacional demuestre una determinación política firme, requerida para utilizar los conocimientos científicos y técnicos actuales a fin de reducir la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y los riesgos para el medio ambiente, teniendo presentes las necesidades particulares de los países en desarrollo.

Los desastres naturales dañan la infraestructura social y económica de todos los países, aunque las consecuencias a largo plazo de los desastres naturales son especialmente graves para los países en desarrollo, incluyendo a los países menos adelantados, a los países sin litoral y a los pequeños países insulares en desarrollo, porque obstaculizan sus procesos de desarrollo sostenible.

Se destacó el hecho de que las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel especial, ya que disponen de considerable experiencia en la prevención y reducción de desastres, teniendo en cuenta su carácter universal, su amplio programa de políticas y su función esencial como foro para el diálogo mundial.

Se reconoció también, la importancia de la alerta temprana como proceso integrado en todos los niveles, inclusive la vigilancia de riesgos y la predicción de efectos, el desarrollo y la transferencia de tecnología, la creación de capacidad para la detección de riesgos, así como la emisión y comunicación de alertas tempranas, la enseñanza y la formación profesional, la información pública y el fomento de la sensibilización y la interrelación entre los sectores público y privado a fin de asegurar una reacción adecuada ante las alertas.

Se pidió al Secretario General que establezca a partir del 2000 un equipo interinstitucional con representación de todos los órganos pertinentes de las Naciones Unidas,

con miembros de la comunidad científica y técnica, que incluya una representación regional, a fin de que sirva de foro principal dentro del sistema de las Naciones Unidas para ocuparse de modo continuo y concertado de la reducción de los desastres naturales, y en particular para definir estrategias para la cooperación internacional en todos los niveles en esa esfera, asegurando al mismo tiempo la complementariedad de actividades con otros organismos.

F) Informe del cuarto período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los Bosques.<sup>15</sup>

El Consejo Económico y Social por medio de esta resolución, decidió que el principal objetivo del acuerdo internacional sobre los bosques era promover la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques y fortalecer el compromiso político a largo plazo para esos efectos, ya que la finalidad de dicho acuerdo internacional es fomentar la adopción de medidas convenidas a nivel internacional sobre los bosques, en los planos nacional, regional y mundial, a fin de proporcionar un marco mundial coherente, transparente y participativo para la ejecución, coordinación y elaboración de políticas y desempeñar funciones esenciales basándose en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Se decidió que para cumplir con los objetivos anteriores, el acuerdo internacional sobre los bosques cumpliría las siguientes funciones:

a) Facilitar y fomentar la aplicación de las medidas propuestas por el Grupo Intergubernamental sobre los Bosques, y de otras medidas que puedan convenirse, en particular

---

<sup>15</sup> Resolución 2000/35 del 18 de octubre del 2000 del Consejo Económico y Social.

mediante programas forestales nacionales y otros programas integrados relacionados con los bosques; catalizar, movilizar y generar recursos financieros, recursos técnicos y científicos a estos efectos, incluso adoptando medidas tendientes a ampliar y desarrollar los mecanismos existentes o tomar nuevas iniciativas para fomentar la cooperación internacional.

b) Crear un foro en el que los gobiernos puedan elaborar políticas y mantener un diálogo en el que participen las organizaciones internacionales y otras partes interesadas, a fin de fomentar un entendimiento común sobre la ordenación sostenible de los bosques y abordar nuevas esferas de interés prioritario en forma global, amplia e integrada.

c) Afianzar la cooperación entre las organizaciones, las instituciones y los instrumentos internacionales y regionales competentes.

d) Fortalecer el compromiso político en la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo mediante un compromiso a nivel ministerial; el establecimiento de contactos con los órganos rectores de organizaciones, instituciones e instrumentos internacionales y regionales, el fomento de un diálogo orientado a la acción y a la formulación de políticas sobre los bosques.

Por lo anterior se estableció un órgano intergubernamental denominado Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, integrado por todos los Estados miembros de los organismos especializados con una participación plena y en condiciones de igualdad, incluido el derecho de voto.

## CAPITULO VI

### ESTUDIO PARTICULAR

#### 1.- Origen del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Por iniciativa del representante sueco, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas consideró la Resolución 1346 (XLV) del 30 de julio de 1968 del Consejo Económico y Social e identificó aquellos aspectos de los problemas ambientales que sólo podrían ser resueltos por medio de acuerdos internacionales de cooperación. Solicitó al Secretario General U. Thant, que preparara un informe en que se esbozaran la labor y los programas de las diferentes organizaciones de las Naciones Unidas, tocantes a los problemas del medio humano. El informe fue presentado a la vigésimo tercera sesión de la Asamblea General para que aprobara convocar a una Conferencia Internacional sobre el Medio Humano.<sup>1</sup>

La XXIII sesión de la Asamblea General por la resolución 2398 del 3 de diciembre de 1968 decidió convocar a una Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo, del 5 al 16 de junio de 1972. Al cumplir con el mandato de la Resolución 2398, el Secretario General de la ONU presentó un informe con varias recomendaciones acerca del alcance y las disposiciones de la Conferencia de Estocolmo. El informe delineaba : a) el acelerado aumento de la población; b) la cada vez mayor urbanización , y c) el extendido horizonte de las nuevas tecnologías con su concomitante aumento de demanda de espacio, alimentos y recursos naturales como causas básicas del deterioro del medio humano. El

---

<sup>1</sup> Seara Vazquez, Modesto, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 228.

informe afirmaba que la diversidad, la magnitud y la universalidad de los actuales problemas exigía la investigación de las ciencias ambientales, la investigación y el desarrollo tecnológico, las normas de supervisión, la educación ambiental, la información pública, la planeación y el análisis de la economía, la acción preventiva contra el deterioro ambiental, una estructura administrativa, legislación, acción y ayuda internacionales.

La Conferencia Internacional de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano fue de cierta manera la presentación de dos diferentes puntos de vista. Mientras que el mundo industrializado acudió a buscar soluciones internacionales a los problemas de la contaminación resultantes del crecimiento de la actividad industrial, haciendo énfasis en su regulación y su control, los países en vías de desarrollo mostraron poco interés en esos problemas, en comparación con la "contaminación de la pobreza", y la ineficiencia del uso de los recursos causada por el subdesarrollo.

La Conferencia de Estocolmo fue la culminación de un proceso preparatorio de dos años, y el principio de programas nuevos e intensificados. En el proceso de preparación, los Grupos de Trabajo Intergubernamentales hicieron planes, que después serían confirmados por la Conferencia y puestos en acción por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

## **2.- Estados miembros del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.**

Los representantes de los siguientes países, se reunieron en Estocolmo, Suecia; con la finalidad de participar en la Conferencia de Estocolmo: Afganistán, Algeria, Argentina, Australia, Austria, Bahrein, Bangladesh, Bélgica, Bolivia, Botswana, Brasil, Burundi, Ca-

nadá, Ceilán, Chad, Chile, China, Chipre, Colombia, Congo, Costa de Marfil, Costa Rica, Dahomey, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos de América, España, Etiopía, Fidji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Haití, Honduras, India, Indonesia, Irán, Irak, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kuwait, Líbano, Liberia, Liechtenstein, Luxemburgo, Madagascar, Malasia, Malawi, Malta, Marruecos, Mauritania, Mauritio, México, Mónaco, Nepal, Nicaragua, Nígel, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República Central Africana, República Dominicana, República Federal Alemana, República de Corea, República de Vietnam, República Unida de Tanzania, Rumania, San Marino, Santa Sede, Senegal, Singapur, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Swazilandia, Tailandia, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turquía, Uganda, Uruguay, Venezuela, Yemen, Yugoslavia, Zaire y Zambia. <sup>2</sup>

### **3.- Funciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.**

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente fue concebido como la "Conciencia de las Naciones Unidas" por lo que no fue establecido como un organismo operacional a la par de otros organismos del sistema, fue visto como un Programa hecho por y para la comunidad internacional en general.

Desde el inicio, el PNUMA serviría para responsabilizar y concientizar a las naciones y organismos tanto gubernamentales como no gubernamentales de los problemas que la actividad humana genera al medio ambiente. Obviamente el Programa institucionalmente hablando ha experimentado diversos cambios debidos tanto a la época como

---

<sup>2</sup> Resolución 2850 (XXVI) del 21 de septiembre de 1971 de la Asamblea General.

a la problemática del medio ambiente.

El papel fundamental del PNUMA consiste en coordinar, complementar, catalizar programas y proyectos ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas.

El punto de partida del PNUMA comienza con el Plan de Acción y la Declaración de Estocolmo. De primera instancia era necesario que el Programa se ocupara de hacer valer las 109 recomendaciones propuestas surgidas del intenso debate en Estocolmo. De tal manera que adopta un proceso programático por medio del cual evalúa los problemas ambientales enunciados en 1972 y que fueron agrupados en seis esferas temáticas (Asentamientos humanos y Salud humana; Ecosistemas terrestres; Medio ambiente y Desarrollo; Océanos; Energía y Desastres naturales) al mismo tiempo que formula recomendaciones sobre lo que se debe hacer, así como la mejor forma de hacerlo.<sup>3</sup>

El proceso programático es, pues, una manera de definir problemas y arbitrar los medios para resolverlos. Es un proceso secuencial y de sentido común que consta de tres niveles:

- El Nivel I se propone suministrar información sobre los problemas ambientales y los esfuerzos realizados para resolverlos, con miras a identificar lagunas.

- El Nivel II fija objetivos y estrategias para el programa ambiental y formula acciones específicas. Presenta un programa ambiental al mundo entero: a los gobiernos, las organizaciones internacionales, diversas organizaciones de apoyo y a todos los demás grupos interesados para que actúen en consecuencia.

- El Nivel III identifica aquellas esferas del programa presentadas al Nivel II que han sido seleccionadas para recibir apoyo del Fondo para el Medio Ambiente, esto es, para

---

<sup>3</sup> UNEP. *¿Porque fue fundado el PNUMA?*. 1980. Nairobi, Kenya.

que se realicen en relación con ellas proyectos apoyados por el PNUMA.

Estos niveles abarcan de manera resumida parte de la actividad fundamental del Programa. Como vemos, se encarga desde investigar, estudiar y evaluar los problemas hasta desarrollar en alto grado proyectos de acción que se proponen para su ejecución a diversos órganos que tengan que ver con la problemática o simplemente tengan la conciencia y medios necesarios para ponerlos en funcionamiento, y ya dependiendo de esto, se toma en consideración la posibilidad de ayudar financieramente dicha acción.

El PNUMA tiene la responsabilidad de "tener continuamente bajo estudio las condiciones ambientales en todo el mundo, con el fin de conseguir que los problemas de vasta importancia internacional reciban la apropiada y adecuada atención por parte de los gobiernos".

Toda actividad humana requiere ser vigilada y orientada a fin de administrar racionalmente los recursos naturales. La ordenación del medio ambiente al que se refiere el PNUMA, procura tomar en cuenta las necesidades humanas básicas a fin de suministrar los recursos adecuados para que toda la población del mundo las satisfaga.

Un medio auxiliar muy importante para la efectividad de dicha ordenación corresponde a la legislación ambiental. Dentro de este marco jurisdiccional es importante fomentar los acuerdos y reglamentaciones tanto a nivel nacional como internacional sobre protección y utilización del medio ambiente, pero sobre todo, hacer valer dichos documentos estableciendo un control adecuado de su operatividad y trascendencia. Una de las tareas primordiales del PNUMA desde que fue concebido en Estocolmo, consiste en suministrar información y asistencia que ayuden a los países y a las regiones a formular y aplicar sistemas de ordenación y legislación ambiental ajustados con sus nece-

sidades, su papel esencial en esta materia, así como su interés por concluir acuerdos nuevos en una diversidad de esferas, es básica y exclusivamente como coordinador.

La evolución del PNUMA hasta antes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992, ha sido evidente. De recurrir y evaluar información bilateral con cada organismo interesado e involucrado con el medio ambiente, en un principio, ahora ha implementado un enfoque temático, multilateral reuniendo grupos de funcionarios de varias organizaciones interesadas para tratar los temas de manera particular sin dejar de correlacionar al propio medio en general.

Del mismo modo se estructuró mejor, de tal manera que pueda detectar deficiencias, proponer estrategias y acciones específicas, así como vislumbrar objetivos, al proponer programas y proyectos, no sólo a las entidades del Sistema de las Naciones Unidas, sino también a los gobiernos, a los organismos no gubernamentales, a los Organismos Internacionales y a todos los Ministerios y Secretarías Ambientales de cualquier nación, atendiendo siempre el punto primordial de las condiciones de desarrollo en que estos se encuentren.<sup>4</sup>

#### **4.- Estructura del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.**

##### **A) El Consejo de Administración.**

El Consejo de Administración es un organismo intergubernamental, que comprende 58 gobiernos miembros, elegidos sobre una base rotativa para cuatro años, con la siguiente distribución geográfica: estados africanos (16), estados asiáticos (13), Europa Oriental (6), América Latina y el Caribe (10) y Europa Occidental (13). El Consejo de

---

<sup>4</sup> UNEP. *Dos decenios de logros y desafíos*. 1992. Nairobi, Kenya.

Administración es una organización que tiende a alcanzar los objetivos deseados por la comunidad mundial para un medio humano sano y saludable.<sup>5</sup>

El Consejo de Administración se reunía, al principio, anualmente, pero después decidió reunirse cada dos años, con sesiones especiales adicionales cada seis años y otras de ser necesarias. Presenta sus informes por medio del Consejo Económico y Social a la Asamblea General.

Las principales funciones y atribuciones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas son las siguientes:<sup>6</sup>

- Promover la cooperación internacional en relación con el medio ambiente y recomendar cuando proceda, políticas al respecto.

- Trazar las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas.

- Recibir y examinar los informes periódicos del Director Ejecutivo del PNUMA sobre la aplicación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas.

- Tener continuamente bajo estudio las condiciones ambientales en todo el mundo, con el fin de conseguir que los problemas de importancia internacional que surjan en esa esfera reciban apropiada y adecuada atención por parte de los gobiernos.

- Estimular a las comunidades científicas internacionales y a los círculos de especialistas pertinentes a que contribuyan a la adquisición, evaluación e intercambio de conocimientos y de información y, cuando sea apropiado, a los aspectos técnicos y a la for-

---

<sup>5</sup> <http://www.rolac.unep.mx>.

<sup>6</sup> <http://www.rolac.unep.mx>.

mulación y ejecución de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas.

- Mantener continuamente bajo estudio las repercusiones que en los países en desarrollo puedan tener las políticas y medidas nacionales e internacionales relacionadas con el medio ambiente, así como el problema de los costos adicionales que puedan significar para tales países la puesta en práctica de programas y proyectos referentes al medio ambiente, y asegurarse de que dichos programas y proyectos sean compatibles con los planes y prioridades de esos países en materia de desarrollo; y

- Examinar y aprobar cada dos años el programa de utilización de recursos del Fondo para el Medio Ambiente.

La Mesa del Consejo de Administración del PNUMA está compuesta por los siguientes miembros: un Presidente, tres Vicepresidentes y un Relator.

El Comité de Representantes Permanentes está compuesto por los siguientes miembros: un Presidente, tres Vicepresidentes y un Relator.

El Comité tiene el siguiente mandato:

- Dentro del marco normativo presupuestario establecido por el Consejo de Administración examinar, vigilar y evaluar la aplicación de las decisiones del Consejo en relación con las cuestiones administrativas, presupuestarias y del programa;

- Examinar el proyecto de programa de trabajo y del presupuesto durante su preparación por la Secretaría;

- Examinar los informes que el Consejo de Administración haya solicitado a la Secretaría sobre la eficacia, la eficiencia y la transparencia de las funciones y la labor de la Secretaría y formular recomendaciones al respecto al Consejo de Administración;

- Preparar proyectos de decisión para someterlos al examen del Consejo de Administración sobre la base de las aportaciones de la Secretaría y de los resultados de las funciones especificadas supra.

También forma parte del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y colabora directamente con el Consejo de Administración, el Comité de Alto Nivel de Ministros y Funcionarios, con las siguientes atribuciones:

- Examinar la agenda internacional para el medio ambiente y formular recomendaciones de reforma y de políticas al Consejo de Administración;
- Orientar y asesorar al Director Ejecutivo entre períodos de sesiones del Consejo de Administración sobre las nuevas cuestiones del medio ambiente para que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente pueda intervenir oportunamente;
- Potenciar la colaboración y la cooperación del PNUMA con otros órganos multilaterales pertinentes, así como con los convenios relativos al medio ambiente y sus Secretarías; y

Apoyar al Director Ejecutivo en la movilización de recursos financieros suficientes y predecibles destinados al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, a fin de aplicar la agenda mundial para el medio ambiente aprobada por el Consejo de Administración.

#### B) El Secretariado Ambiental.

El Secretariado está encabezado por el Director Ejecutivo y actúa como punto focal de las acciones y la coordinación ambientales dentro del sistema de la Organización de las Naciones Unidas. El papel del Director Ejecutivo es de gran importancia para el

buen funcionamiento del Programa; es elegido por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas a propuesta del Secretario General de la misma, y ocupa su cargo por un período de cuatro años. El Director Ejecutivo da un importante apoyo al Consejo de Administración del PNUMA, coordina sus programas ambientales dentro del sistema de la ONU, vigila su aplicación y evalúa su eficacia. El Secretariado tiene su base en Nairobi.<sup>7</sup>

C) La Junta de Coordinación del Medio.

La Junta fue establecida para asegurar la cooperación entre todos los organismos de la ONU que tienen un mandato en programas ambientales. La Junta de Coordinación del Medio funciona bajo los auspicios y dentro del marco del Comité Administrativo de Coordinación de la ONU, así como bajo la presidencia del Director Ejecutivo del PNUMA e informa anualmente al Consejo Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.<sup>8</sup>

D) El Fondo del Medio Ambiente.

El Fondo se estableció para permitir al Consejo Ejecutivo desempeñar su papel de guía político para la dirección y coordinación de las actividades ambientales, al financiar en todo o en parte el costo de las nuevas iniciativas ambientales emprendidas dentro del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, con particular atención a los "proyectos integrados". El Fondo también debe ser utilizado para dar ayuda a las instituciones ambientales, nacionales, regionales y globales, tomando en cuenta las nece-

---

<sup>7</sup> Scara Vazquez, Modesto, *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Op.Cit., p.234.

<sup>8</sup> Ibidem p.234.

sidades de los países en desarrollo, para asegurar que no se vean adversamente afectadas las prioridades de estos países.<sup>9</sup>

## **5.- Principales acciones que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.**

### **A) La capa de ozono.**

En ninguna parte se refleja más claramente la interdependencia de la Humanidad que en la atmósfera que envuelve a nuestro planeta. Transportada por el viento, o flotando en la estratósfera, la contaminación no conoce fronteras.

La capa de ozono, ese frágil escudo de gas que protege a la Tierra de las radiaciones perjudiciales del Sol, es un ejemplo de esto. Está siendo destruida por la contaminación y sólo la acción global puede salvarla.

En la superficie de la Tierra, el ozono es perjudicial para la vida, integra la niebla fotoquímica y la mezcla de contaminantes que se conoce comúnmente como "lluvia ácida". Pero en la estratósfera, de 15 a 20 kilómetros sobre nuestras cabezas, es esencial para la vida terrestre.

Cada año, al llegar la primavera al Polo Sur, se abre un "agujero" en la capa de ozono sobre la Antártida. Tan extenso como los Estados Unidos y tan profundo como el monte Everest, ha crecido casi todos los años desde 1979. En otras partes la capa se está adelgazando. A lo largo de una faja del Hemisferio Norte, cuyo ancho va del Círculo Ártico al Sahara, el promedio de la concentración del ozono ha disminuido 1% en los veranos y 4% en los inviernos de los últimos 20 años.

---

<sup>9</sup> <http://www.rolac.unep.mx>.

Esta destrucción de la capa de ozono entraña graves riesgos para la Humanidad. La capa bloquea el paso de la mayor parte de las radiaciones UV-B del Sol, que provocan cáncer a la piel y cataratas, arruinan las plantas, incluidas las cosechas alimenticias y destruyen los pequeñísimos organismos que son la base de la cadena alimenticia marina.

Varias sustancias químicas artificiales destruyen el ozono estratosférico. Las principales son los clorofluorocarbonos (CFC), utilizados en los aerosoles, en la refrigeración, en los solventes y en las espumas plásticas. Demoran décadas en llegar a la estratósfera pero, una vez allí, deterioran la capa de ozono en un proceso que abarca varias reacciones químicas. Los halones, utilizados como extinguidores de incendios, el tetracloruro de carbono y el metil-cloroformo también son destructores del ozono.

En 1981 el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente estableció un grupo de trabajo para preparar una convención mundial sobre la protección de la capa de ozono. El concepto básico fue que si las naciones se resolvían en principio a proteger la capa, luego podrían enfrentar la tarea más difícil de acordar los controles para las sustancias que la estaban dañando.<sup>10</sup>

La Convención fue firmada en Viena en marzo de 1985, por 20 países y la Comunidad Europea. Los firmantes acordaron realizar más investigaciones, pero no se comprometieron con medidas para controlar los CFC. A pesar de ello la Convención fue un hito. Por primera vez, las naciones habían acordado en principio enfrentar un problema ambiental mundial antes de que se sintieran sus efectos. A los cinco años, 66 países se habían integrado a la Convención.

---

<sup>10</sup> Lcan Mary, *Reseña del PNUMA*, UNEP, Nairobi, Kenya, 1990, p.4-5.

El descubrimiento del agujero en la capa de ozono antártica, publicado en mayo de 1985, agregó urgencia a la tarea de elaborar un protocolo para el control de los CFC y los otros gases destructores del ozono. Lo mismo hizo el hecho de que los halones y los CFC, en un proceso enteramente aparte, contribuyen al efecto invernadero, que cambiará el clima en las próximas décadas.

El Protocolo de Montreal se firmó en septiembre de 1987, para julio de 1990, 62 países y la Comunidad Europea se habían unido al Protocolo. Este comprometía a las partes a reducir a la mitad su consumo y producción de CFC y a congelar el consumo y la producción de halones. Si bien pronto quedó en claro que esos controles eran insuficientes para proteger totalmente la capa de ozono, el Protocolo aceleró el ritmo del cambio, al convencer a los gobiernos, las industrias y los consumidores de que las sustancias destructoras del ozono no tenían un futuro a largo plazo. Comenzó entonces la carrera para hallar sustitutos y los medios de reciclar y reusar los CFC.

En abril de 1988, los científicos publicaron pruebas concluyentes de que los CFC eran los principales causantes del agujero de ozono de la Antártida. Si se quería reparar la capa, serían necesarios controles más estrictos aún. Para cuando el Protocolo entró en vigor, el primero de abril de 1989, varios países habían anunciado su decisión de reducir los CFC más rápidamente de lo requerido. En mayo de 1989, 81 naciones; incluidas 44 que no habían aún ratificado el Protocolo, acordaron en Helsinki eliminar los CFC y los halones y restringir las emisiones de otras sustancias perjudiciales para el ozono.

En junio de 1990, las partes del Protocolo se reunieron en Londres para transformar ese compromiso verbal en una ley internacional. La Conferencia fue un momento

trascendente para la diplomacia ambiental. No sólo se llegó al acuerdo para eliminar los CFC, los halones y el tetracloruro de carbono en el año 2000 y el metil-cloroformo en el año 2005, sino que también se estableció el primer fondo global para ayudar a las naciones en desarrollo a adoptar tecnologías benignas para el ambiente.

#### B) Los Desechos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente cree que en el siglo XXI es fundamental un nuevo enfoque de la producción, basado en las tecnologías limpias y el reciclaje. Las empresas que ya han adoptado estos métodos han ahorrado millones de dólares.

Además de los desechos gaseosos y líquidos que pasan al medio ambiente, la Humanidad produce montañas de desperdicios sólidos. Se calcula que los países de la Comunidad Económica Europea, por ejemplo, producen cada año 2,000 millones de toneladas de desechos, desde la basura doméstica al lodo cloacal, los residuos mineros y la ceniza de las plantas termoeléctricas.

A mediados de la década de 1980, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) produjeron unos 300 millones de toneladas de desechos peligrosos al año. Probablemente, las naciones industrializadas producen el 90% del total anual mundial de 325-375 millones de toneladas, en su mayor parte de las industrias químicas y petroquímicas.

La mayoría de los países no promulgaron leyes sobre desechos peligrosos hasta la década de 1970, y tienen una gran herencia de vertederos anteriores a la legislación. En los Estados Unidos hay unos 76,000 vertederos, casi todos desprotegidos y se cal-

cula que 10,000 de ellos necesitan un tratamiento urgente. Casi el 2% de las capas acuíferas de ese país podrían haber sido contaminadas de esa manera. Alemania Occidental localizó 35,000 vertederos con problemas; Dinamarca tiene 3,200 abandonados y Holanda 4,000.

En los últimos años, al hacerse más estrictos los controles en muchos países, las compañías han comenzado a exportar los desechos a las naciones que tienen mejores instalaciones para el tratamiento, o menos controles. Más de un décimo de los desechos peligrosos producidos por los miembros de la OCDE es transportado a través de las fronteras; cada cinco minutos, un cargamento atraviesa alguna frontera de la OCDE. En 1983, el tráfico entre los miembros europeos de la OCDE llegaba a los 2,2 millones de toneladas. En ese mismo año, entre 200,000 y 300,000 toneladas de desechos pasaron de Europa Occidental a Europa Oriental.

Las diferencias en las leyes nacionales y hasta la definición misma de qué son desechos peligrosos, han dificultado el control de este tráfico y han dejado vacíos legales que permiten la actividad de los operadores sin escrúpulos.

El departamento legal del PNUMA trabajó desde 1981 en pro de un acuerdo internacional para controlar el movimiento de los desechos. En un primer paso, el PNUMA encargó a un grupo internacional de expertos la elaboración de directrices de largo alcance para el manejo de los desechos en consideración al medio ambiente. Estas directrices de El Cairo fueron aprobadas por el Consejo de Administración del PNUMA en 1987. Junto al trabajo hecho por la Comunidad Europea y la OCDE, conformaron la base para la Convención para el Control del Transporte Transfronterizo de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, aprobado en marzo de 1989 en una Conferencia en

Basilea, Suiza, con la asistencia de 116 estados. La Convención firmada por 53 países y la Comunidad Europea el 22 de marzo de 1990, entró en vigor al año siguiente.<sup>11</sup>

Su objetivo es estimular a los países a reducir la cantidad y la toxicidad de los desechos que producen, a manejarlos sin perjuicio para el medio ambiente y a eliminarlos con tanta seguridad y tan cerca del lugar de producción como sea posible. Los países solo deberían exportar los desechos si no pueden eliminarlos con seguridad en su territorio. El fin de la Convención no es facilitar el movimiento de los desechos a través de las fronteras, sino asegurar que se controle con cuidado el tráfico autorizado.

La Convención subrayó que cada país tiene el derecho soberano de prohibir totalmente las importaciones de desechos peligrosos y que una parte signataria no puede intercambiar desechos sujetos a sus términos con una parte no firmante. Puede de todos modos participar en acuerdos bilaterales, multilaterales o regionales, que no deben ser menos estrictos que lo establecido en la Convención de Basilea. Antes de los embarques, los exportadores deben obtener el consentimiento escrito del país importador; también deben dar su aprobación por escrito los países por donde pasen los desechos y todos quienes los manejen deben estar en posesión de un documento válido oficial. Las partes deben procesar como criminales a los responsables del tráfico ilegal. La Convención también pide a los países industrializados que asistan a las naciones en desarrollo para mejorar el manejo de los desechos que éstas producen.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente también ofrece formación en el manejo de los desechos peligrosos a los funcionarios y al personal industrial de los países en desarrollo.

---

<sup>11</sup> Lcan Mary, *Reseña del PNUMA*, UNEP, Nairobi, Kenya, 1990, p.p. 8-9.

### C) El Agua.

Cada día mueren 25,000 personas debido a la mala administración del agua. Unos dos tercios de la población del mundo no disponen de agua limpia y como resultado, anualmente mueren a causa de la diarrea 4,600,000 niños menores de cinco años.

Sólo una pequeña fracción del agua que cubre la Tierra es útil para la Humanidad: el 97% es salada, y llena los océanos y los mares. Del resto el 99% es inalcanzable está congelada en los glaciares y las capas de hielo, o sepultada en las entrañas de la tierra. Dependemos de lo que queda, en los ríos, los lagos y las capas subterráneas accesibles, para calmar la sed, regar las cosechas y cada vez más, dar energía a nuestras industrias.

En la mayor parte del mundo, este recurso limitado es explotado en demasía. Los desechos industriales, cloacales y de la agricultura llenan los ríos y los lagos de sustancias químicas, residuos y nutrientes, y envenenan las fuentes de agua limpia. La "lluvia ácida", provocada frecuentemente por las emisiones de las plantas termoeléctricas situadas a miles de kilómetros de distancia, inicia una cadena de reacciones que destruye la vida en los lagos y los ríos vulnerables. La tierra erosionada forma sedimentos en los embalses, los ríos y las represas hidroeléctricas. Desde los Estados Unidos a la India, los planes de irrigación mal concebidos agotan las reservas irremplazables de agua subterránea.

Donde los países comparten aguas, estos problemas se entrelazan. Lo que para uno es un vaciadero de desechos, para otro puede ser una fuente de agua potable. La deforestación aguas arriba puede causar inundaciones o escasez aguas abajo, los proyectos hidroeléctricos, de irrigación o de distribución de agua en un país pueden cortar

el suministro a países vecinos. Cerca de un 40% de la población del mundo depende del agua que fluye desde las naciones vecinas. De más de 200 sistemas fluviales compartidos por dos o más países, varios han sido la causa de disputas internacionales, y al aumentar la sed en el mundo aumentan las tensiones.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente está extendiendo los principios probados con éxito en sus programas para los mares regionales a las cuencas fluviales, lagos y capas acuíferas compartidas, en un programa para la administración ambientalmente racional de las aguas interiores (EMINWA). Este programa considera la administración de las aguas parte de un todo ambiental, que abarca los suelos, los bosques, la vida silvestre, la energía, los asentamientos humanos, y las fuentes de agua como integrantes de los sistemas hídricos. Busca establecer un equilibrio entre el papel de recurso del agua y su valor para el medio ambiente.<sup>12</sup>

El primer proyecto del EMINWA, encargado por los gobiernos comprometidos, cubrió la cuenca del río Zambeze. Ocho naciones: Angola, Namibia, Botswana, Zambia, Zimbawe, Malawi, Tanzania y Mozambique, comparten las aguas del Zambeze y sus tributarios. Sólo un tercio de la población total tiene acceso al agua potable y al saneamiento. Muchas zonas sufren la sequía y la desertificación.

El Plan de Acción para el Zambeze, firmado en 1987, pide un sistema unificado de control y evaluación para averiguar más respecto de estas y otras tendencias ambientales. Entre sus prioridades se encuentran la provisión de agua potable y de saneamiento, la conservación del suelo y la selva, la administración de las aguas comunes, la con-

---

<sup>12</sup> Timberlake Lloyd, *Acción en el medio ambiente: el papel de las Naciones Unidas*, UNEP-IIED, Nairobi, Kenya, 1989, p. 14.

servación genética y de la vida silvestre, proyectos pesqueros y controles de calidad del agua.

Se está preparando un Plan de Acción similar para el Lago Chad, el "mar interior de África", que sirve al Chad, Níger, Nigeria y Camerún. Las sequías y la desertificación han reducido la cuenca del Chad en unos 18,000 kilómetros cuadrados en los últimos treinta años, y se ha creado una amenaza para los medios de vida de 12 millones de personas, que dependen del lago para la agricultura y la pesca. La cuenca ha recibido un tratamiento prioritario del Comité para Cuenca Fluviales y Lacustres (CORLAB), establecido por la Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente, realizada en El Cairo en 1985.

El EMINWA pone mucho énfasis en la capacitación, a través de institutos internacionales y regionales como el Centro Internacional de Capacitación para la Ordenación de los Recursos Hídricos de Sofía Antópolis, en Francia, establecido en 1977 por el PNUMA y el gobierno francés, la Comisión de la URSS para el PNUMA (COMPNUMA), el Instituto Internacional de Ingeniería Hidráulica y Ambiental (IHA) y el Comité Internacional del Medio Ambiente Lacustre (CIMAL). Se han organizado varios seminarios en estrecha cooperación con la Asociación Internacional de Recursos Hídricos (AIRH). Unas mil personas de los países en desarrollo han sido entrenadas en los últimos años para la administración de las aguas, a través del PNUMA.

#### D) La degradación del suelo.

Cada año el mundo tiene unos 80 millones más de bocas que alimentar y más de 20,000 millones de toneladas menos de suelo para cultivar alimentos. Las hambrunas

africanas de las últimas décadas son los síntomas más graves de un desastre ambiental mundial, que amenaza la seguridad de la alimentación en muchos países en desarrollo.

La capa de suelo es un rico pero frágil ecosistema. Un puñado de tierra alberga millones de microorganismos, que sustentan y aseguran la fertilidad. Un centímetro de la capa puede necesitar siglos para formarse. Y puede perderse para siempre en un año, volado por el viento, arrastrado por la lluvia en las pendientes deforestadas, esterilizado por sales, envenenado con productos químicos, privado de los nutrientes, sumergido en ciénagas o sepultado bajo edificios.

Con la degradación de la tierra se crean zonas áridas, semi-áridas y secas, y comienza el proceso de desertificación. Según una evaluación del PNUMA de 1984, tal proceso afecta a 4,500 millones de hectáreas y a más de un décimo de la población mundial. Cada año, más de 20 millones de hectáreas, un área del tamaño de Uruguay, Senegal o Kansas, pierden su capacidad productiva.

La sequía de Sahel de 1968-74 animó a las Naciones Unidas a convocar la Conferencia sobre la Desertificación en 1977. La Conferencia aprobó un Plan de Acción para combatir la Desertificación y encomendó al PNUMA su coordinación e instrumentación. Desde 1977, el trabajo del PNUMA ha abarcado muchos campos y ha impulsado acciones, con la coordinación del trabajo de las agencias de la ONU, a través del Grupo Inter-agencias sobre Desertificación; con el levantamiento de mapas de las tierras degradadas, junto a la FAO y otras organizaciones; con el establecimiento de redes regionales sobre desertificación; con la asistencia a los gobiernos para elaborar planes de acción nacionales; con proyectos piloto; con el entrenamiento de científicos de los países

en riesgo; con campañas de información pública y con la creación de bancos técnicos.<sup>13</sup>

En 1982, el Consejo de Administración del PNUMA aprobó una Política Mundial de Suelos, elaborada con la ayuda de la FAO y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Los gobiernos miembros acordaron aplicar políticas sensatas para la administración y el uso de los suelos y la tierra, con los objetivos de mejorar la productividad y evitar la degradación, y se puso en marcha un Plan de Acción.

A nivel global, el PNUMA ha cooperado con el Centro Internacional de Información y Referencia sobre Suelos (ISRIC) y otras organizaciones, para evaluar y hacer mapas de la degradación en todo el mundo, y para establecer un banco de datos mundial. En cooperación con otras organizaciones e instituciones, el PNUMA también ha desarrollado los métodos para evaluar y confeccionar mapas de la desertificación, y está preparando un atlas de mapas temáticos de la desertificación. Estas herramientas harán más fácil la identificación de las zonas necesitadas de ayuda.

El PNUMA ha iniciado proyectos piloto para proteger algunas áreas fluviales en Jamaica, Zambia y Colombia; para mejorar los métodos agrícolas en los frágiles ecosistemas montañosos de África, los Andes y el Hindukush; para estudiar los efectos de las lluvias tormentosas tropicales sobre los suelos, y para investigar el potencial de la fijación biológica del nitrógeno para aumentar la productividad del suelo. También están en marcha unos estudios sobre la influencia en los procesos del suelo y en el uso de la tierra de los cambios climáticos que se esperan, y se ha publicado el libro titulado " Los

---

<sup>13</sup> Lean Mary, *Reseña del PNUMA*, UNEP, Nairobi, Kenya, 1990, p.p. 14-15.

suelos de una Tierra más cálida”.

#### E) La diversidad biológica.

La diversidad biológica del mundo es un recurso enorme y subvalorado. Incluye todas las formas de vida, desde el más pequeño de los microbios hasta el más grande de los animales, y los ecosistemas que ellos integran. Es para la Humanidad un paraíso por la abundancia de bienes y servicios, que le da alimentos, energía y materiales, y hasta los genes que protegen las cosechas y curan las enfermedades.

El Hombre es sólo una de las casi 50 millones de especies vivientes que se cree existen en la actualidad. En las próximas tres décadas, si no se toman medidas drásticas el Hombre presidirá un holocausto en el que podrían desaparecer de la faz del planeta un millón de especies. Ya están desapareciendo 100 especies por día. La mayoría de ellas se extingue sin que lo sepamos, porque los científicos sólo han identificado hasta ahora 1.4 millones de especies.

Esta pérdida perjudicará a la Humanidad, no solamente porque un mundo sin osos polares, ni pandas, ni rinocerontes, sería un lugar más pobre. Al deteriorarse el patrimonio biológico global, desaparece el potencial para obtener nuevos y útiles productos. La utilidad para la Humanidad apenas se ha determinado en una pequeñísima proporción de las especies de plantas y animales. De unas 265,000 especies de plantas conocidas, no más de 5,000 han llegado a ser cultivadas para alimento. Y la más insignificante de las especies tiene un papel fundamental en el ecosistema que integra.

La riqueza natural del planeta no sólo está en las especies, sino también en los códigos genéticos que dan a cada ser vivo las características para su supervivencia y

evolución. La ingeniería genética puede usar los genes para preparar medicinas y alimentos. Por ejemplo, las sustancias halladas en la vincapervinca rosada de las selvas de Madagascar han mejorado las posibilidades de los niños de sobrevivir a la leucemia. Dado que la mitad de las medicinas provienen de las plantas, todavía podrían quedar por descubrir miles de remedios.

Los suministros de alimentos del mundo tienen una base minúscula de reservas genéticas. La mitad de las planicies de Canadá está sembrada con una sola variedad de trigo; toda la industria de la soja de los Estados Unidos se ha desarrollado a partir de seis plantas de un lugar de Asia. Tal uniformidad es peligrosa, porque una sola plaga o enfermedad podría eliminar todas las cosechas de la nación.

Las mayores amenazas a la diversidad biológica son la destrucción de los ecosistemas, en especial en los trópicos y la desaparición de los hábitats, arrasados por la agricultura, las ciudades, el desarrollo industrial y las represas, o debido a la contaminación, la explotación excesiva o la erosión. Un gran número de especies están también amenazadas por el exceso de caza, la caza furtiva y el comercio ilegal.

La pérdida de la diversidad biológica es uno de los asuntos ambientales y de desarrollo más apremiantes. Con la desaparición de cada especie, los países en desarrollo, custodios de la mayor parte de la riqueza biológica del planeta, pierden un potencial para el desarrollo sostenible. Como los recursos naturales están vinculados a, y amenazados por todos los campos de la actividad humana, sólo un enfoque lo más amplio posible puede salvarlos. El PNUMA ha estimulado un amplio espectro de iniciativas al respecto, al trabajar junto a otras organizaciones comprometidas en el Grupo de Conservación

del Ecosistema, establecido desde 1975.<sup>14</sup>

A mediados de la década de 1970, con el convencimiento de que el futuro de la Humanidad estaba indisolublemente unido al destino de las especies amenazadas del mundo, el PNUMA y la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), se dieron a la tarea de elaborar dos marcos de referencia para la acción internacional. En octubre de 1980, el PNUMA, la UICN y el WWF lanzaron la Estrategia Mundial para la Conservación, la primera declaración amplia de una política referida al vínculo entre el desarrollo sostenido y la conservación de los recursos vivos. Se convirtió en el documento sobre conservación más influyente de la década, y ha dado origen a más de 40 estrategias nacionales para la conservación, integradas en los planes nacionales de desarrollo. El segundo marco de referencia, la Carta Mundial de la Naturaleza, fue elaborado por iniciativa del gobierno del Zaire y aprobado por la Asamblea General de la ONU en 1982.

El PNUMA trabaja para la protección de las especies individuales y sus recursos genéticos y para la conservación de los hábitats donde ellas puedan continuar evolucionando y respondiendo a los cambios del ambiente. La estrategia está orientada hacia la acción. Exhorta al desarrollo de modos apropiados para mantener la máxima diversidad genética en el mejoramiento de la agricultura, la forestación, la salud, la industria y el medio ambiente.

El Centro Mundial de Control de la Conservación (CMCC), apoyado por el PNUMA, evalúa la distribución y la abundancia de las especies del mundo. El PNUMA y la UICN han publicado planes de acción para los elefantes y los rinocerontes de África y Asia, para los primates, para los felinos y para los osos polares. El PNUMA también ha apoya-

---

<sup>14</sup> Lean Mary, *Reseña del PNUMA*, UNEP, Nairobi, Kenya, 1990, p.p. 18-20.

do los inventarios de los hábitats y de su valor para la conservación.

El PNUMA respalda al Consejo Internacional de Recursos Fitogenéticos (CIRF). Sus actividades conjuntas han contribuido al desarrollo de programas de capacitación en la Universidad de Birmingham (Reino Unido) y en el Instituto de la Industria de las Plantas Vavilov, de la URSS, así como al establecimiento de una red global de bancos genéticos en 30 países, en desarrollo y desarrollados, que contiene las 40 colecciones básicas del mundo y es coordinada por el CIRF. Más de 100 naciones cooperan en ella y en 1990 se recolectaron, evaluaron y depositaron en las colecciones, más de 500,000 plantas. El PNUMA también sigue apoyando el programa internacional para la búsqueda, recolección, evaluación y conservación de las plantas de cultivo y los recursos genéticos de los árboles, coordinado por el CIRF.

En la conservación de los hábitats, el PNUMA trabaja en cooperación con el programa de la UNESCO, el Hombre y la Biósfera, para establecer una red mundial de reservas de la biósfera, que represente las diferentes provincias biogeográficas. Estas reservas combinan una zona nuclear de protección estricta, con zonas de "amortiguación", para la investigación, el control, la administración, la educación y la capacitación para el uso sostenible de los recursos naturales. En 1983, el PNUMA y la UNESCO convocaron al primer Congreso Internacional de las Reservas de la Biósfera, que se realizó en Minsk, URSS, y que emprendió una revisión amplia de esas reservas. Para 1990, la red del PNUMA y la UNESCO incluía 286 reservas de la biósfera en 72 países.

En América Latina y el Caribe, el PNUMA y la FAO han tenido un éxito considerable en un proyecto para la administración de las áreas silvestres protegidas y de la vida salvaje, con talleres de trabajo, seminarios y cursos de capacitación en 19 países.

El comercio mundial de las especies silvestres y sus productos tiene un movimiento anual de miles de millones de dólares y ha puesto en peligro a miles de esas especies. El PNUMA aporta la Secretaría de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y la Flora Silvestres (CITES), que entró en vigor en 1975 y prohíbe o regula el comercio de unas 20,000 especies en peligro. Para mediados de 1990, 106 países se habían unido a la CITES, para formar una cadena de autoridades nacionales y de administración científica. La Secretaría del PNUMA/CITES trabaja con los funcionarios aduaneros y ha publicado un manual para la identificación de las especies en peligro.

## **6.- El Programa Mundial de Vigilancia.**

### **A) El Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente.**

En la década de 1960, al aumentar la preocupación por los asuntos ambientales se hizo clara la necesidad de un sistema internacional para vigilar y evaluar las tendencias. Por ello, cuando la Conferencia de Estocolmo de 1972 creó el PNUMA, estipuló que éste debía incluir un Programa de Vigilancia Mundial, cuyo núcleo sería el Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente (SIMUVIMA).<sup>15</sup>

En 1975, el PNUMA estableció el Centro de Actividad del Programa (CAP) SIMUVIMA, con el propósito de unir los sistemas de control y vigilancia existentes y estimular la creación de nuevas estaciones y redes para llenar las brechas. Hoy éste incluye 25 grandes redes de control global, cada una con su banco de datos, y desarrolla actividades en 142 países. Más de 30,000 científicos y técnicos han estado comprometidos con

---

<sup>15</sup> Lean Mary, *Reseña del PNUMA*, Op.Cit., p.p.26-28.

su trabajo. Las instituciones a las que ellos pertenecen son financiadas por los gobiernos y las organizaciones internacionales. Se rigen por normas de calidad comunes y cuando es necesario, participan en pruebas periódicas de calibración de instrumentos, para que los datos obtenidos con un equipo puedan relacionarse con los obtenidos por otro.

El prestigioso Centro de Investigaciones sobre Vigilancia y Evaluación (MARC) de Londres, fue establecido como parte del SIMUVIMA. Por su intermedio se produce el Compendio de Datos Ambientales (Environmental Data Report) bianual del PNUMA, que es la recopilación más actualizada de datos estadísticos sobre el medio ambiente. El SIMUVIMA también incluye al Centro de Control de la Conservación Mundial de Cambridge, una empresa conjunta de la UICN, el WWF y el PNUMA, que mantiene bancos de datos sobre las especies y los hábitats en peligro y publica los Libros Rojos de Datos.

El CAP/SIMUVIMA garantiza la sólida base científica del resto del trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y de los programas de administración ambiental de los gobiernos, las instituciones y las organizaciones internacionales. Se concentra en cinco áreas interdependientes de las preocupaciones ambientales: el clima, la contaminación transfronteriza, los recursos naturales terrestres renovables, los océanos y la contaminación del medio ambiente. La vigilancia de los océanos se realiza por medio de las redes establecidas por los programas de las áreas oceánicas y costeras del PNUMA; pero la contaminación transfronteriza en Europa, por ejemplo, es vigilada a través del Programa Europeo de Control y Evaluación Ambiental.

La información sobre el clima recopilada en el marco del SIMUVIMA estimuló la acción internacional para salvar la capa de ozono y tratar de retardar los cambios climáticos.

Las redes para la contaminación ambiental coordinadas por el CAP/SIMUVIMA son mantenidas principalmente por la OMS y se ocupan de los contaminantes y sus efectos. Una de ellas cubre 50 países y controla la calidad del aire urbano; otra con 341 estaciones en 41 países, controla la calidad del agua y una tercera, organizada por la OMS y la FAO, vigila la contaminación alimenticia. Estas redes han aportado datos para los informes globales sobre sus especialidades. Otra actividad, el Programa de Evaluación Localizada de la Exposición Humana (HEAL), se refiere al aspecto humano y mide la exposición de poblaciones específicas a los contaminantes de todos los orígenes, a través de la ingestión de líquidos y alimentos, del aire respirado y del contacto con la piel.

Los recursos naturales de la Tierra son analizados desde el espacio, el aire y la superficie. Varios satélites a unos 1,000 kilómetros de altura cubren grandes áreas en poco tiempo. Cuando es necesario, aviones en vuelo bajo controlan la vegetación y las poblaciones animales, y los trabajadores de campo se ocupan de los detalles.

La FAO y el PNUMA utilizarán algunos de estos métodos para estudiar la degradación del suelo en las regiones áridas y semiáridas, y para producir la primera evaluación general de los recursos de las selvas tropicales del mundo. Esa evaluación, publicada en 1982, dependió principalmente de la información proporcionada por los gobiernos. El PNUMA, la FAO y otras organizaciones vinculadas están probando ahora una metodología para levantar mapas y controlar los cambios a gran escala en los bosques, por medio de satélites con radiómetros de alta resolución, esto deberá permitir la verificación de la información obtenida en la actual evaluación de los recursos de los bosques que realizan dichas organizaciones.

Las dependencias de vigilancia ecológica del SIMUVIMA que, aunque de ámbito

nacional forman parte de una red mundial, se ocupan de la vigilancia de las variaciones del clima, los suelos, las plantas, los animales y los efectos de las actividades humanas a largo plazo.

En 1985, el PNUMA inauguró una nueva dependencia del CAP/SIMUVIMA para proporcionar información a los encargados de la toma de decisiones: el Banco de Datos sobre Recursos Mundiales (GRID). Este usa el sistema de información geográfica (GIS) y la tecnología de la fotografía por satélite, para presentar la información ambiental y los análisis en mapas e impresos de fácil interpretación. Por ejemplo, los planificadores que buscan el sitio apropiado para una plantación de árboles para leña, pueden usar el sistema para combinar la información sobre los suelos, la vegetación, la topografía, los recursos hídricos, el clima y los asentamientos humanos, con un mapa local y así ubicar los lugares donde las condiciones son más favorables.

El GRID tiene una Unidad de Coordinación en la sede central del PNUMA y centros regionales en Ginebra, Nairobi y Bangkok; otros se están instalando en América Latina, los Estados Unidos y varias partes más. Cada uno de ellos canalizará la información de la región al mundo y del mundo a la región; tendrá un laboratorio para que los científicos puedan utilizar el sistema de información geográfica (GIS) y dará apoyo a la capacitación de los profesionales jóvenes de los países en desarrollo.

La Asamblea General de la ONU resolvió que el sistema de las Naciones Unidas debe mejorar su capacidad para la vigilancia y evaluación ambientales y desarrollar los medios para predecir las amenazas al ambiente y preparar un programa de respuesta a las emergencias.

**B) El Sistema Internacional de Consulta en Materia de Fuentes de Información sobre el Medio Ambiente.**

En la Conferencia de Estocolmo de 1972, se pidió el establecimiento de un mecanismo internacional para el intercambio de la información ambiental. El PNUMA creó para ello INFOTERRA, un sistema descentralizado que responde a 17,500 consultas por año, por el simple método de saber dónde hallar las respuestas; ha resultado ser un modo muy económico de suministrar la información ambiental a los usuarios de todo el mundo.<sup>16</sup>

INFOTERRA funciona por medio de una red de instituciones, designadas por sus gobiernos para que sean los puntos de contacto nacionales del sistema. Cada Centro Nacional de Coordinación (CNC) prepara un directorio de las fuentes de experiencia en asuntos ambientales del país, y recomienda las mejores para su inclusión en el Directorio Internacional de INFOTERRA. Varias naciones, entre otras, Bangladesh, Canadá, China, Guyana, Japón, Nepal, Tailandia y los Estados Unidos, han publicado sus directorios nacionales. Los Centros Nacionales de Coordinación utilizan ambos para responder a las consultas.

En sus comienzos, INFOTERRA funcionaba sólo como un sistema de referencia, que ponía a los solicitantes de información en contacto con los expertos. Pero desde 1980, se ha instruido a los CNC para que siempre que sea posible, respondan en forma directa a las consultas, yendo a las fuentes de ellos mismos y analizando las respuestas.

INFOTERRA recibe consultas de todo el mundo, que abarcan todo el espectro de los conocimientos sobre el medio ambiente: desde el control de la erosión hasta la pro-

---

<sup>16</sup> Lean Mary, *Reseña del PNUMA*, Op.Cit., p.28.

ducción de biogas, y desde los niveles permitidos de contaminantes hasta el tratamiento de las aguas negras. En 1988, por ejemplo, un país sudamericano se basó en las informaciones de INFOTERRA para preparar directrices ambientales para el desarrollo de sus zonas montañosas, un estado del Golfo Pérsico estableció un sistema de uso múltiple para el saneamiento municipal y una nación africana preparó un plan para el control integral de las plantas acuáticas.

### C) El Registro Internacional de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos.

Desde 1950, la producción mundial de productos químicos orgánicos ha aumentado de 7 millones de toneladas al año a unos 250 millones de toneladas. Alrededor de mil sustancias químicas nuevas salen al mercado anualmente. El mundo debe a estos productos gran parte de los progresos logrados en la producción de alimentos, la atención de la salud y la producción de artículos para el consumo.

Con unos 70,000 productos químicos de uso común en la actualidad, la mayor amenaza es la ignorancia. Por ejemplo sólo conocemos el potencial cancerígeno y otros efectos perjudiciales de un mínimo de las sustancias químicas, y cuando la información existe, es difícil de hallar o no está a la mano de los encargados de la toma de decisiones. El Registro Internacional de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos (RIPQPT) trata de acercar los conocimientos químicos mundiales, encerrados en libros, informes, publicaciones académicas, archivos de los fabricantes y bancos de datos de muchos países, a las personas que necesitan hacer uso de ellos. El RIPQPT es consultado por los gobiernos, las autoridades del medio ambiente, la industria y los particulares de todo

el mundo.<sup>17</sup>

El Registro Internacional de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos dispone de los recursos de una red de organizaciones internacionales, de instituciones científicas en muchos países y de contactos en la industria. Unos 110 países han nombrado representantes que envían a este registro las informaciones sobre las investigaciones y las leyes nacionales y transmiten los datos que éste proporciona a las partes locales interesadas.

El RIPQPT tiene su propio banco de datos. Actualmente cuenta con la información actualizada en forma permanente, de los efectos sobre la salud y el medio ambiente de unos 800 productos químicos, tanto para las etapas de su fabricación y uso, como para su eliminación. Los vacíos en este archivo son una alerta para la investigación que aún deben hacer los científicos y las industrias.

Las computadoras del RIPQPT tienen además archivos especiales sobre el manejo y la eliminación de las sustancias químicas cuyos efectos tóxicos aún se están investigando, y sobre las reglamentaciones nacionales referidas a unos 8,000 productos. La información legal y el manejo de los desechos químicos, al igual que las tablas de datos, se pueden obtener por enlaces telefónicos de computadoras, y el RIPQPT está trabajando para dar acceso a ellos a los usuarios de computadoras personales.

El RIPQPT desempeña un papel importante en la batalla para evitar que las sustancias prohibidas o muy restringidas en los países desarrollados no sean depositadas en las naciones en desarrollo.

El RIPQPT ha ayudado a 10 países en desarrollo a establecer sus propios regis-

---

<sup>17</sup> Lean Mary, *Reseña del PNUMA*, Op. Cit., p. p. 29-30.

tros nacionales de productos químicos potencialmente tóxicos (RNPQPT) y está apoyando a las naciones del Consejo para la Mutua Ayuda Económica (COMECON) en el desarrollo de una red regional de intercambio de información. El RIPQPT trabaja en estrecha colaboración con los países de la OCDE y de la Comunidad Europea, en sus programas para recopilar y evaluar información sobre los productos químicos con alto volumen de producción. Prepara además una publicación informativa para los RNPQPT y el Boletín del RIPQPT, con temas sobre los productos químicos y su seguridad.

Este registro sirve a ambos lados de la brecha económica mundial. Ahorra dinero a las naciones industrializadas al proporcionarles información sobre las investigaciones en marcha y las reglamentaciones internacionales, a la vez que llama la atención sobre los riesgos químicos para el futuro. Por otra parte, ofrece a los países en desarrollo el acceso a las investigaciones que no podrían pagar, y un medio para evitar que cometan los errores ya cometidos por los países más ricos.

## **7.- Financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.**

### **A) Fondos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.**

A diferencia de otras organizaciones del sistema de la Organización de las Naciones Unidas, el PNUMA no es un organismo de financiación, utiliza sus propios recursos para iniciar programas que atraerán fondos de otras agencias, organizaciones y gobiernos.

Los fondos del PNUMA tienen cuatro fuentes: el presupuesto regular de las Naciones Unidas; las contribuciones voluntarias al Fondo para el Medio Ambiente; los fondos fiduciarios, y las contribuciones de contrapartes. La aportación del presupuesto regular

es destinado a parte de los gastos administrativos del PNUMA y a los gastos de las reuniones del Consejo de Administración.<sup>18</sup>

El Fondo para el Medio Ambiente se financia mediante las contribuciones nacionales. Aunque esas contribuciones son voluntarias y, por tanto, poco previsibles, en los últimos años han alcanzado un promedio anual de unos 30 millones de dólares. Los principales donantes son los países ricos: Estados Unidos, Japón, la Unión Soviética, Suecia, Reino Unido, Noruega, Francia, Canadá y Finlandia. Pero también se reciben contribuciones de algunos países con los PNB más bajos del mundo.

El Consejo de Administración divide el grueso de las reservas del Fondo para el Medio Ambiente entre los distintos programas del PNUMA, después de financiar los gastos de apoyo y gestión, como complemento de la contribución del presupuesto de la ONU. Aproximadamente tres quintos de los recursos para los programas se invierten en programas globales, tales como el SIMUVIMA, la vigilancia del clima, el RIPQPT e INFO-TERRA, aunque parte de ellos se destinan a resolver los problemas ambientales del mundo en desarrollo. Los otros dos quintos van a las actividades regionales e inter-regionales, la mayoría de las cuales, se realizan también en los países en desarrollo.

Los fondos fiduciarios y las contribuciones de contrapartes están cumpliendo un papel cada vez más importante en las finanzas del PNUMA. Algunos fondos fiduciarios han sido establecidos por grupos de países, para financiar la acción conjunta en problemas comunes, como algunos de los programas de los mares regionales y la instrumentación de la CITES. Otros tienen el propósito de ayudar al PNUMA a cumplir sus funciones por ejemplo, algunas naciones han enviado funcionarios profesionales subalternos a tra-

---

<sup>18</sup> Leean Mary, *Reseña del PNUMA*, Op. Cit., p.37.

bajar en el PNUMA y han establecido fondos para pagar sus salarios.

Buena parte del dinero recaudado para el cuidado del medio ambiente por las iniciativas del PNUMA no pasa por éste. Entre 1972 y 1985, el PNUMA apoyó 995 proyectos; el 55% de sus gastos fueron solventados por las agencias cooperantes o por las organizaciones de apoyo. Además, los programas del PNUMA han inspirado a los gobiernos y las instituciones para que aumenten su inversión independiente en el medio ambiente. Por ejemplo, se calcula que gracias al SIMUVIMA, los gobiernos nacionales han invertido unos 200 millones de dólares en instalaciones para la vigilancia ambiental, en tanto que las instituciones han invertido alrededor de 500 millones de dólares en investigaciones inspiradas por los programas del PNUMA sobre el clima, el ozono y el bióxido de carbono.

#### **8.- El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y sus perspectivas en el futuro.**

Los desafíos ambientales locales y globales pueden estimular una cooperación mundial sin precedentes, en este nuevo milenio. Las amenazas son tan grandes y tan universales, que ningún país o grupo de países puede esperar hacerles frente solo. Estas amenazas nos obligan a actuar como una comunidad mundial. Nos exigen que formemos una alianza entre los países industrializados y las naciones en desarrollo.

Los países pobres tienen la respetable determinación de desarrollar sus economías: la pobreza es su problema ambiental más grave. Necesitan la ayuda de las naciones industrializadas para desarrollarse de un modo que no cause daños irreversibles al planeta. Necesitan nuevos recursos financieros, en una medida mucho mayor que la

ahora disponible. Necesitan tener acceso, en condiciones ventajosas, a las tecnologías menos perjudiciales que están desarrollando los países industrializados.

En una asociación mundial, cada país debería participar en una proporción justa en el aporte de los recursos necesarios, y cada nación debería participar en las decisiones sobre cómo se utilizarían esos recursos.

Hace mucho que el PNUMA percibió el estrecho vínculo entre el medio ambiente y el desarrollo económico. La pobreza es causa y efecto de los problemas ambientales y sin desarrollo económico no será posible resolver muchos de esos problemas. Más las prácticas de explotación excesiva o abuso del ambiente y de los recursos naturales debilitan el desarrollo a largo plazo, por ello el PNUMA promueve de forma activa el desarrollo en armonía con el ambiente, un desarrollo que mantenga y aumente el progreso económico sin dañar el ambiente, ni las fuentes de recursos naturales de las que depende el futuro.

Hay indicios alentadores de que el mundo está preparándose para enfrentarse a los desafíos del nuevo milenio. La preocupación del público por el medio ambiente ha venido aumentando a lo largo de los años. Ahora ha llegado a un punto en el que ha empujado el destino de la Tierra a los primeros puestos del temario político. Los líderes políticos de las naciones desarrolladas y en desarrollo se han apresurado a reflejar y canalizar esa preocupación creciente y han emitido numerosas declaraciones, resoluciones y comunicados de largo alcance.

El PNUMA tiene por objetivo el cerrar la brecha entre la reacción y la acción. Desde su creación, resultado de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, ha trabajado en estrecha relación con otros miembros de las Naciones Unidas y ha for-

jado nuevos lazos entre los científicos y quienes toman las decisiones, los ingenieros y los economistas, los industriales y los ambientalistas, a favor del medio ambiente. Busca un equilibrio entre los intereses nacionales y el bienestar mundial, con el objetivo de unir a las naciones para combatir problemas ambientales comunes.

La Convención de Viena para la protección de la capa de ozono y su Protocolo de Montreal, los primeros acuerdos sobre la protección del medio ambiente realmente globales, son dos piedras fundamentales. Demostraron que los gobiernos y las industrias podían dejar de lado los intereses sectoriales para proteger a las generaciones del futuro, que las naciones desarrolladas y en desarrollo podían unirse para hacer frente a un peligro común, y que el mundo entero podía lograr un acuerdo para la acción preventiva, antes de que un problema llegara a su punto crítico.

El trabajo del Equipo Intergubernamental para los Cambios del Clima y los logros de la Convención de Basilea para el Control del Transporte Transfronterizo de Residuos Peligrosos y su Eliminación, demuestran una cooperación similar para la prevención de situaciones críticas. Por otra parte, los notables servicios mundiales del PNUMA, como el Registro Internacional de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos, el SIMUVIMA e INFOTERRA, proporcionan a los países y a la comunidad internacional en general, la información esencial para la acción.

Los diez Programas de los Mares Regionales del PNUMA han unido a las naciones, y aún a los antiguos y actuales antagonistas, en la preocupación común por el destino de las aguas que comparten; 120 naciones de todo el mundo están participando en los programas, y se han aprobado ocho Convenciones.

Muchas naciones, entre ellas Botswana, Túnez, Uganda, Sudán, Jordania, Perú y Pa-

pua-Nueva Guinea, iniciaron programas ambientales de largo alcance debido al trabajo del PNUMA, y más de 40 han integrado las estrategias conservacionistas a sus planes de desarrollo.

Todo esto se ha logrado gracias a la especial función estimulante del PNUMA. Y las actividades están respaldadas por la mejor información científica disponible, ya que el PNUMA insiste siempre en poner el estudio científico antes de la acción. El Equipo Intergubernamental sobre los Cambios del clima, establecido por la Organización Meteorológica Mundial, da el ejemplo más claro de este enfoque; cientos de científicos trabajaron durante 18 meses para ofrecer al mundo un informe concluyente sobre la magnitud que podría alcanzar el calentamiento global y sus efectos, un informe que sirve de base para las decisiones y las acciones.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Lean Mary, *Reseña del PNUMA*, Op.Cit., p.p.40-41.

## CONCLUSIONES

1.- La Organización de las Naciones Unidas al actuar en la comunidad internacional permite a todos los países que la conforman cooperar en diversas materias, como sería la conservación y protección de los recursos naturales, y al evolucionar este organismo creó otras organizaciones y programas especializados para cumplir con esta finalidad.

2.- Al reconocer la comunidad internacional la necesidad de proclamar en un foro global respuestas internacionales a los problemas del medio ambiente y el desarrollo convoca a la denominada Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, la cual se llevó a cabo del 5 al 16 de junio de 1972, se realizó con la asistencia de ciento trece gobiernos, observadores de la Organización de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales e identificó aquellos aspectos de los problemas ambientales que sólo podrían ser resueltos por medio de acuerdos internacionales de cooperación.

3.- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano produjo los cuatro pilares del primer marco internacional para tratar los problemas ambientales:

- 1) la Declaración de Estocolmo que contiene 26 principios,
- 2) el Plan de Acción para el Medio Humano,
- 3) el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y
- 4) el Fondo Ambiental Voluntario.

4.- La Conferencia de Estocolmo movilizó a muchas agencias y programas para examinar sus actividades y darle mayor importancia a los aspectos ambientales, muchas de las primeras Conferencias globales estudiaron a profundidad cuestiones relacionadas con el agua, los asentamientos humanos, la desertificación, el clima y otros temas relacionados con el medio ambiente.

5.- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro, es considerada como un acontecimiento sin precedentes, al lograr reunir a los jefes de gobierno de ciento setenta y nueve países, junto con cientos de funcionarios de los organismos de las Naciones Unidas, representantes de círculos científicos, empresariales, así como de organizaciones no gubernamentales y otros grupos.

6.- Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se concertaron dos acuerdos internacionales que suscribieron la mayoría de los gobiernos reunidos en Río de Janeiro (la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica), dos Declaraciones de Principios y un Programa de Acción, denominado Agenda 21, formado por normas que buscan lograr el desarrollo sostenible desde un punto de vista social, económico y ecológico.

7.- El medio ambiente está integrado por dos elementos: el natural, que comprende el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna; y el cultural, es decir, el mundo creado por el hombre.

8.- Los ciclos vitales de los animales, de las plantas y de los seres humanos, están interrelacionados de tal manera que la afectación de alguno, reduce la posibilidad de progreso de la humanidad en su conjunto.

9.- En la disyuntiva de elegir una denominación para el derecho que tiene como objetivo básico la protección del entorno que rodea a la humanidad, se utilizará el término Derecho Ambiental.

10.- El Derecho Ambiental puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que buscan la protección, la restauración y el mejoramiento del ambiente, que demanda la participación de la sociedad en general.

11.- México cuenta con un sistema jurídico para la protección del ambiente, en el ámbito federal está integrado por disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, además de un conjunto de leyes federales y Tratados internacionales.

12.- La Constitución Política de nuestro país se aboca a la protección del medio ambiente desde tres grandes planos distintos, que son los siguientes: 1) la conservación de los recursos naturales susceptibles de apropiación, 2) la prevención y control de la contaminación ambiental que afecta a la salud humana y 3) el cuidado del medio ambiente frente al uso de los recursos productivos por parte de los sectores privado y social.

13.- Con relación al Distrito Federal, el artículo 122 constitucional establece que le corresponde al Congreso de la Unión expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, mismo que faculta a la Asamblea Legislativa a legislar en materia de preservación del medio ambiente y protección ecológica. El texto del citado artículo busca preservar la naturaleza jurídico-política del Distrito Federal como asiento de los Poderes de la Unión y Capital de la República y establecer la distribución de competencias entre los Poderes de la Federación y las autoridades locales.

15.- Las resoluciones de las Naciones Unidas, tanto las de la Asamblea General, como las del Consejo Económico y Social expresan un consenso de los Estados que son miembros de la comunidad internacional, respecto a los temas ambientales.

16.- El papel fundamental del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente consiste en coordinar, complementar y desarrollar programas y proyectos ambientales dentro del sistema de las Naciones Unidas.

17.- El propósito inicial del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente consistía en investigar, estudiar y evaluar los problemas ambientales de manera bilateral con cada organismo interesado e involucrado con el medio ambiente; al evolucionar ha implementado un enfoque temático multilateral, reuniendo a grupos de funcionarios de varias organizaciones interesadas en el medio ambiente.

18.- En la actualidad el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente no sólo propone programas y proyectos a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, sino también a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales, a los organismos internacionales y a todos los Ministerios y Secretarías ambientales de cualquier nación que lo requiera.

19.- En relación a los países en desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente reconoce que los países pobres tienen la respetable determinación de desarrollar sus economías, ya que la pobreza es su problema ambiental más grave. Dichos países necesitan la ayuda de las naciones industrializadas para desarrollarse de un modo que no cause daños irreversibles al planeta, necesitan también recursos financieros y acceso a las tecnologías modernas y eficaces que desarrollan los países industrializados.

20.- Se reconoce que la principal causa del continuo deterioro del medio ambiente es la modalidad insostenible de consumo y producción, en particular en los países industrializados.

21.- Se considera necesario intensificar la toma de conciencia del público y su participación, en la búsqueda de soluciones para los problemas ambientales y de desarrollo.

22.- Los desafíos ambientales locales y globales pueden estimular una cooperación mundial sin precedentes, ya que las amenazas son tan grandes y tan universales, que ningún país o grupo de países puede esperar hacerles frente solo. Estas amenazas obligan a actuar a todos como una comunidad mundial, exigen que formemos una alianza entre los países industrializados y las naciones en desarrollo.

23.- Es necesario que todos los gobiernos del mundo y las organizaciones internacionales presten una mayor atención al desarrollo del Derecho Internacional para la protección del ambiente. Para lograr lo anterior, es fundamental que se avance en el diseño, negociación y adopción de nuevos tratados sobre la materia, teniendo en cuenta las dimensiones que han alcanzado algunos problemas en materia ambiental.

**BIBLIOGRAFIA**

- 1.-ALZATE DONOSO,Fernando.*Teoría y Práctica en las Naciones Unidas*.Edit. Temis, S.A.Santa Fè de Bogotá,Colombia,1997.
- 2.- ANDRÓNICO O.,Adede.*Digesto de Derecho internacional Ambiental*.Secretaría de Relaciones Exteriores,México,D.F.,1995.
- 3.- ARELLANO GARCÍA,Carlos.*Primer Curso de Derecho Internacional Público*.3a.Ed. Edit.Porrúa.México,D.F.,1997.
- 4.- ARELLANO GARCÍA,Carlos.*Segundo Curso de Derecho Internacional Público*.2a. Ed.Edit.Porrúa.México,D.F.,1998.
- 5.- BARBA PIREZ,Regina.*La Guía Ambiental*.IAP (Unión de Grupos Ambientalistas). México,D.F.,1998.
- 6.- BRAÑES BALLESTEROS,Raúl.*Manual de Derecho Ambiental Mexicano*.2a.Ed. Fondo de Cultura Económica.México,D.F.,2000.
- 7.- CABRERA ACEVEDO,Lucio.*El derecho de protección al ambiente en México*.2a. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.México,D.F.,1981.
- 8.- COLLIARD CLAUDE,Albert.*Instituciones de Relaciones Internacionales*.6a.Ed. Fondo de Cultura Económica.México,D.F.,1998.
- 9.- DIEZ DE VELASCO VALLEJO,Manuel.*Instituciones de Derecho Internacional Público*.10a.Ed.Edit. Tecnos.Madrid,1994.
- 10.- GOMEZ JARA,Francisco.*Sociología*.3a.Ed. Edit.Porrúa.México,D.F.,1979.
- 11.- GUTIERREZ ESPADA,Cesáreo.*Derecho Internacional Público*.Edit.Trotta.Madrid, España,1995.
- 12.- JORDANO FRAGA,Jesús.*La protección del derecho a un medio ambiente adecuado*.José María Bosch Editor S.A.Barcelona,España,1995.
- 13.- KEATING,Michael.*Cumbre para la Tierra,Programa XXI y los demás acuerdos de Río de Janeiro,en versión simplificada*.1a.Ed.Centro para Nuestro Futuro Comun.Ginebra,Suiza,1993.
- 14.- LEAN,Mary.*Reseña del PNUMA*.UNEP.Nairobi,Kenya,1987.

- 15.- LEFF, Enrique. *Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. Siglo XXI, Editores S.A de C.V. México, D.F., 1998.
- 16.- MARTÍN MATEO, Ramón. *Manual de Derecho Ambiental*. 2a. Ed. Edit. Trivium, S.A. Madrid, España, 1998.
- 17.- MONTAÑO, Jorge. *Las Naciones Unidas y el orden mundial 1945-1992*. 2a. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1995.
- 18.- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. *A B C de las Naciones Unidas*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York, 1998.
- 19.- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. *Development and Enviroment: 4-12 June*. Founex, Switzeland. 1971.
- 20.- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. *Dos actos decisivos de Estocolmo a Nairobi 1972-1982. Declaraciones sobre el medio ambiente mundial*. Centro de Documentación e Información. México, 1984.
- 21.- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. *Registro de Tratados y otros Acuerdos Internacionales relativos al medio ambiente*. Nairobi, Kenya, 1993.
- 22.- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. *Informe sobre Nuevos Proyectos 1997*. Nairobi, Kenya, 1997.
- 23.- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE - AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Una visión evolutiva*. Madrid, España, 1990.
- 24.- QUETEL RICHARD y SOUCHON CHRISTIAN. *Tendencias de la educación ambiental a partir de la Conferencia de Tbilisi*. Los libros de la Catarata/ UNESCO. Bilbao, España, 1996.
- 25.- QUINTANA VALTIERRA, Jesús. *Derecho Ambiental Mexicano: Lineamientos Generales*. Edit. Porrúa. México, D.F., 2000.
- 26.- SATO, Michele y DOS SANTOS, José Eduardo. *Sinopsis de la Agenda 21*. SEMARNAP-PNUD. México, D.F., 1997.
- 27.- SEARA VAZQUEZ, Modesto. *Derecho internacional Público*. 15a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1994.

- 28.- SEARA VAZQUEZ, Modesto. *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1995.
- 29.- SEMINARIOS PERMANENTES DE EDUCACION AMBIENTAL. Centro de Publicaciones de la Sría Gral. Técnica y Ministerio del Medio Ambiente. España, 1996.
- 30.- SOUCHON, Christian. *Programa de educación sobre conservación y gestión de los recursos naturales*. Los Libros de la Catarata/UNESCO. Bilbao, España, 1996.
- 31.- SZÉKELY SÁNCHEZ, Albert. *Derecho Ambiental Internacional*. Barba Pirez. La Guía Ambiental. Unión de Grupos Ambientalistas. México, D.F., 1998.
- 32.- TIMBERLAKE, Lloyd. *Acción en el medio ambiente: el papel de las Naciones Unidas*. UNEP-IIED. Nairobi, Kenya, 1989.
- 33.- TYLER MILLER, Jr. *Ecología y Medio Ambiente: Introducción a la ciencia ambiental, el desarrollo sustentable y la conciencia de conservación del planeta Tierra*. Grupo Editorial Iberoamérica. México, D.F., 1994.
- 34.- UNEP. *¿Porqué fué fundado el PNUMA?*. Nairobi, Kenya, 1980.
- 35.- UNEP. *Dos decenios de logros y desafíos*. Nairobi, Kenya, 1992.
- 36.- VINUESA GUTIERREZ, Moncayo. *Derecho Internacional Público*. 4a Ed. Edit. Zavalia. Argentina, 1990.
- 37.- VIRALLY, Michel. *El devenir del Derecho Internacional, Ensayos escritos al correr de los años*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1998.
- 38.- Young, A. J. y Mc. ELHONE M. J. *Principios fundamentales para el desarrollo de la educación no convencional*. UNESCO-PNUMA. 1996.

### RESOLUCIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES.

- 1.- Resolución 31/109 del 16 de diciembre de 1976 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- 2.- Resolución 54/217 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.
- 3.- Resolución 53/449 del 19 de noviembre de 1998 de la Asamblea General.
- 4.- Resolución 53/242 del 28 de julio de 1999 de la Asamblea General.
- 5.- Resolución 54/215 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.
- 6.- Resolución 54/218 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.
- 7.- Resolución 54/221 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.
- 8.- Resolución 54/222 del 22 de diciembre de 1999 de la Asamblea General.
- 9.- Resolución 1998/40 del 30 de julio de 1998 del Consejo Económico y Social.
- 10.- Resolución 1998/41 del 30 de julio de 1998 del Consejo Económico y Social.
- 11.- Resolución 1998/242 del 30 de julio de 1998 del Consejo Económico y Social.
- 12.- Resolución 1999/47 del 28 de julio de 1999 del Consejo Económico y Social.
- 13.- Resolución 1999/63 del 30 de julio de 1999 del Consejo Económico y Social.
- 14.- Resolución 2000/35 del 18 de octubre del 2000 del Consejo Económico y Social.

### INFORMACION DE INTERNET.

- 1.- [www.members.es.tripod.de/ecoweb/hist-iniciativas](http://www.members.es.tripod.de/ecoweb/hist-iniciativas).
- 2.- [www.condesan.org/infoandi/foro/biosfl](http://www.condesan.org/infoandi/foro/biosfl).
- 3.- [www.un.org/spanish/milenio/sg/report/summ.htm](http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/summ.htm).
- 4.- [www.Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.gob.org.mx](http://www.Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006.gob.org.mx).
- 5.- [www.rolac.unep.mx](http://www.rolac.unep.mx).

## ÍNDICE

### CAPÍTULO I

#### CONFERENCIAS INTERNACIONALES SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

1. Antecedentes	
A) Evolución de la preocupación de la Organización de las Naciones Unidas por la materia ambiental -----	4
B) Conferencia de la Biósfera -----	6
C) Informe Founex (1971) -----	8
2. Desarrollo de las Conferencias Internacionales	
A) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (1972) -----	10
B) Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (1976) --	18
C) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (1977) -----	20
D) Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación (1977) -----	22
E) Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental (1977) -----	24
F) Conferencia Mundial sobre el Clima (1979) -----	28
G) Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) -----	30
H) Cumbre del Milenio (2000) -----	34

### CAPÍTULO II

#### CONCEPTOS

1. Concepto de Órgano Internacional -----	41
2. Concepto de Organismo Especializado -----	42
3. Concepto de Conferencia Internacional -----	46
4. Concepto de Programa -----	50
5. Concepto de medio ambiente -----	55
6. Concepto de protección ambiental -----	61
7. Concepto de orden jurídico internacional -----	63
8. Concepto de Derecho Ambiental -----	67
9. Naturaleza jurídica del Derecho Ambiental -----	69
10. Características del Derecho Ambiental -----	71

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

## CAPÍTULO III

## CONSIDERACIONES DOCTRINALES

1. Autores mexicanos	
A) Cabrera Acevedo Lucio	77
B) Brañes Ballesteros Raúl	81
C) Székely Sánchez Alberto	85
2. Autores extranjeros	
A) Martín Mateo Ramón	88
B) Andrónico O. Adede	91
C) Tyler Miller Jr.	95

## CAPÍTULO IV

## RÉGIMEN EN EL DERECHO VIGENTE MEXICANO

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	100
2. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	110
3. Ley de Planeación	116
4. Plan Nacional de Desarrollo	119
5.- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	127

## CAPÍTULO V

## ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

1. La Carta de la Organización de las Naciones Unidas	134
2. Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en materia ambiental	
A) Sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible	138
B) Sobre la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	139
C) Informe del Secretario General sobre el medio ambiente y los asentamientos humanos	140
D) Programa Solar Mundial 1996-2005	142
E) Sobre la aplicación y seguimiento de los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	142
F) Convenio sobre la Diversidad Biológica	144

TESIS CON  
 FALLA DE ORIGEN

G) Sobre la protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras -----	145
--	-----

### 3. Resoluciones del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

A) Sobre la proclamación del año 2002 como Año Internacional del Ecoturismo -145	
B) Sobre la protección contra los productos perjudiciales para la salud y el medio ambiente -----	146
C) Relativas a los efectos nocivos sobre el disfrute de los derechos humanos de traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos -----	147
D) Sobre la contribución a la elaboración del Informe del Secretario General sobre los progresos realizados en el abastecimiento de agua potable y saneamiento ambiental para todos, en el decenio de 1990 -----	148
E) Decenio Internacional para la reducción de los desastres naturales -----	149
F) Informe del cuarto período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los Bosques -----	151

## CAPÍTULO VI

### ESTUDIO PARTICULAR

1. Origen del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -----	153
2. Estados miembros del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -----	154
3. Funciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -----	155
4. Estructura del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	
A) El Consejo de Administración -----	158
B) El Secretariado Ambiental -----	161
C) La Junta de Coordinación del Medio Ambiente -----	162
D) El Fondo del Medio Ambiente -----	162
5. Principales acciones que realiza el Programa de las las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	
A) La capa de ozono -----	163
B) Los desechos -----	166
C) El agua -----	169
D) La degradación del suelo -----	171
E) La diversidad biológica -----	174
6. El Programa Mundial de Vigilancia	
A) El Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente -----	178
B) El Sistema Internacional de Consulta en materia de Fuentes de Información sobre el Medio Ambiente -----	182
C) El Registro Internacional de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos -----	183

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

7. Financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	
A) Fondos del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente -----	185
8. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y sus perspectivas en el futuro -----	187
CONCLUSIONES -----	191
BIBLIOGRAFÍA -----	196

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**