

López Alfonsín, Marcelo Alberto; Martínez, Adriana Norma (julio 2007). *Instrumentos jurídicos internacionales*. En: Encrucijadas, no. 41. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubas.sisbi.uba.ar>>

Instrumentos  
jurídicos  
internacionales

### El ambiente y el derecho

Hoy en día existe un cuerpo específico de normas internacionales para la protección del ambiente, que se denomina comúnmente “Derecho Internacional Ambiental” o “Derecho Internacional del Medio Ambiente”. Es un elemento consolidado de ese derecho el bien jurídico tutelado, el cual –desde una perspectiva substantiva o material– es el medio vital humano, considerado en una dimensión planetaria y universal, podríamos decir global. Sin embargo, desde la práctica, se aparta de los planteamientos totalizantes, inabarcables, para regular aspectos más específicos de la problemática ambiental.

#### **Marcelo Alberto López Alfonsín y Adriana Norma Martínez**

Abogados. Magísters en Ambiente Humano (UNLZ). Profesores Adjuntos de la asignatura: “Régimen Jurídico de los Recursos Naturales”, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA.

Los autores agradecen muy especialmente la colaboración para el presente trabajo de la Licenciada Adriana Rosenfeld.

Sin desconocer la existencia de precedentes de actuaciones internacionales con un objetivo ambiental, se reconoce a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, como el primer hito significativo en la evolución más reciente del Derecho Internacional Ambiental. Adopta documentos caracterizados por su naturaleza no convencional, meramente declarativos y recomendatorios. El primero de ellos es la famosa “Declaración Final”, compuesta por 26 principios. Asimismo adopta un Plan de Acción para el Medio Ambiente elaborado en torno de tres ejes fundamentales: evaluación de problemas, medidas de gestión y medidas de apoyo. En el plano institucional se establece el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA).

En 1992 se desarrolla en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que arroja como resultado instrumentos caracterizados por su diversidad. En efecto surgen dos declaraciones de principios: “Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo” y la “Declaración de principios sobre Bosques”; dos convenios internacionales: “Convención Marco sobre Cambio Climático” y “Convención sobre Diversidad Biológica” y un programa de

acción: "Programa 21".

El más reciente hito es la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible desarrollada en Johannesburgo, que hizo posible que, por primera vez en la historia, la comunidad internacional se reúna bajo el común denominador del desarrollo sostenible. Los instrumentos que surgen de dicha reunión son: "Plan de aplicación de las decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible" (incluye metas) y "Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible".

A partir del análisis de los instrumentos fundamentales, se reconocen como principios propios del Derecho Internacional Ambiental los que a continuación se enumeran:

- \* Principio de cooperación internacional para la protección del medio ambiente.
- \* Principio de soberanía de los Estados para el establecimiento de su política ambiental y de desarrollo.
- \* Principio de obligatoriedad de intervención estatal.
- \* Principio de previsión.
- \* Principio de prevención.
- \* Principio de prevención del daño ambiental transfronterizo.
- \* Principio de evaluación de impacto ambiental.
- \* Principio de responsabilidad y reparación de daños ambientales.
- \* Principio contaminador-pagador.
- \* Principio de información y comunicación ambiental.
- \* Principio de educación ambiental.
- \* Principio de la participación ciudadana.
- \* Principio de modificación de las pautas insostenibles de producción y consumo.
- \* Principio de establecimiento de una política demográfica adecuada.
- \* Principio de desarrollo sostenible.

La sinergia de estos principios de política ambiental y los instrumentos jurídicos internacionales es vital para comprender la problemática desde una perspectiva holística, con una mirada desde el derecho, como pretendemos presentar aquí.

### **Instrumentos del derecho internacional ambiental**

\* Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, el 21 de diciembre de 1990, la Resolución 45/212 que conformó un Comité Intergubernamental para la negociación del "Convenio Marco sobre el Cambio Climático". Las negociaciones se iniciaron en Washington en febrero de 1991 y a lo largo de quince meses se celebraron seis sesiones.

El convenio fue adoptado por el Comité Intergubernamental de Negociación el 9 de mayo de 1992, abriéndose a la firma en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de Río), celebrada entre el 3 y el 14 de junio de 1992, entrando en vigor el 21 de marzo de 1994.

La República Argentina firmó el instrumento el 12 de junio de 1992, aprobó la Convención por Ley 24.295 del año 1993 y la ratificó el 11 de marzo de 1994, por lo cual entró en

vigencia para nuestro país el 9 de junio de 1994.

El documento consta de un preámbulo, trece artículos específicos, otros trece de carácter procesal y dos listados relevantes para los artículos 4º y 12º que se presentan bajo la forma de Anexos.

El objetivo de la Convención, explicitado en su artículo 2º, es la “estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático”.

Los principios en que deben inspirarse las partes para la adopción de las medidas tendientes al logro de ese objetivo, se encuentran en el artículo 3ª, pero también en el preámbulo de la

Convención. Entre los principios reconocidos se destacan:

- el principio de equidad;
- el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas;
- el principio de protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras;
- el principio precautorio;
- el principio del desarrollo sostenible;
- el principio de cooperación en la promoción de un sistema económico internacional abierto.

Los compromisos de las partes son descriptos por el artículo 4º, una de las piezas fundamentales del instrumento bajo tratamiento. Los mismos se encuentran basados en el principio de la “responsabilidad común pero diferenciada”, y las prioridades nacionales y regionales. Consecuentemente son establecidos según el tipo de país y en relación con la cuestión de los mecanismos financieros. Por ello se establecen: compromisos generales para todas las partes, compromisos para las partes que son países desarrollados y demás incluidos en el Anexo I (apartado 2 del citado artículo), y compromisos de las partes que son países desarrollados enumerados en el Anexo II (apartados 3, 4 y 5). Basándose en lo expuesto, los países desarrollados tendrían la responsabilidad inicial de la reducción de las emisiones y la carga de proveer la tecnología y los recursos financieros que le fueren necesarios a los países en desarrollo.

Los apartados 3 y 4 del artículo 4º y el artículo 11º, reglan la materia de la cooperación financiera para que los países en desarrollo puedan cumplir las obligaciones contraídas en su carácter de partes del Convenio.

La Convención se refiere a la transferencia de tecnología en diversos pasajes, pero la definición del compromiso central –que los países desarrollados utilicen los instrumentos a su alcance para alentar la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales y se comprometan a apoyar el mejoramiento de las capacidades en los países en desarrollo– se encuentra en el artículo 4º apartado 5.

El órgano supremo de la Convención es la Conferencia de las Partes –CP o COP– que se encuentra definido en el artículo 7º, el cual también enumera, en forma no taxativa, sus facultades y funciones.

\* Protocolo de Kyoto

Este Protocolo a la “Convención Marco sobre Cambio Climático” fue aprobado en la tercera Conferencia de las Partes, que tuvo lugar en la ciudad de Kyoto (Japón) del 1º al 10 de diciembre de 1997.

La República Argentina firmó el instrumento el 16 de marzo de 1998, aprobó el Protocolo por Ley N° 25.438 del año 2001, y la ratificó el 28 de setiembre de 2001.

El documento consta de 28 artículos y dos anexos. El anexo A establece el listado de los gases de efecto invernadero y los sectores/ categorías de fuentes.

El anexo B establece los compromisos cuantificados de reducción de emisiones asumidos individualmente por cada una de las partes.

El documento contiene nuevos objetivos adicionales en relación a los países incluidos en el Anexo I de la Convención.

Su finalidad es detener y aún revertir la escala ascendente de emisiones mediante la adopción de diversas medidas basadas en el mercado global, para lo cual establece compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones teniendo en consideración la situación de cada parte.

Reafirmando el principio de la “responsabilidad común pero diferenciada”, el artículo 3 dispone que: “Las partes incluidas en el Anexo I se asegurarán individual o conjuntamente, que sus emisiones antropogénicas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos de 5% al de 1990 en el período de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012”. Ello se concretará a través de la aplicación de políticas y medidas, que en forma enunciativa y ejemplificativa señala el artículo 2º, tendientes al fomento de la eficiencia energética, la protección y mejora de los sumideros, la promoción de modalidades agrícolas sostenibles y la promoción del empleo de nuevas y renovables formas de energía.

El Protocolo institucionaliza diversos mecanismos que introducen procedimientos destinados a flexibilizar las obligaciones asumidas por las partes.

El mecanismo de “aplicación conjunta” (joint implementation), por el cual toda parte incluida en el anexo I podrá transferir a cualquiera otra de esas partes, o adquirir de ella,

las unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos encaminados a reducir las emisiones antropógenas por las fuentes o incrementar la absorción antropógena por los sumideros de los gases de efecto invernadero en cualquier sector de la economía, con sujeción a los principios y condiciones establecidas en el instrumento (artículo 6°).

El artículo 17° establece el mecanismo “comercio de los derechos de emisión”(emission trading), por el cual las partes incluidas en el anexo B podrán participar en operaciones de comercio de los derechos de emisión a los efectos de cumplir sus compromisos dimanantes del artículo 3°, que será suplementaria de las medidas nacionales que se adopten para cumplir los compromisos cuantificados.

El Protocolo también contiene disposiciones que contemplan la situación de los países en desarrollo, estableciéndose el llamado “mecanismo para un desarrollo limpio” – MDL (clean development mechanism – CDM –), previsto en el artículo 12°, el cual ha tenido cierto nivel de avance a nivel nacional en su implementación.

### **A modo de conclusión**

A través del presente trabajo, se brindaron los conceptos necesarios para posibilitar el abordaje de los mecanismos previstos para el cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes en los documentos internacionales referidos al fenómeno global del cambio climático, focalizando el tratamiento de uno de ellos, el denominado “Mecanismo para un Desarrollo Limpio”.

Se destacó la existencia de normativa surgida para la implementación del mismo en nuestro medio y la estructuración de los organismos nacionales competentes para la gestión de los proyectos.

Resta la voluntad política para su implementación plena: esa es la verdadera “asignatura pendiente” para realizar una política de Estado en la materia, más allá de encendidos discursos de ocasión.

Hacemos votos para que el próximo informe ambiental que las autoridades nacionales deben brindar anualmente ante el Congreso de la Nación conforme el mandato establecido por la Ley General del Ambiente N° 25.675 –y que jamás se cumplió a la fecha del presente trabajo– incluya esta trascendente problemática, así como las medidas adoptadas conforme a la gravedad de la situación.//