



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/S-19/15/Add.1
9 de junio de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Decimonoveno período extraordinario de sesiones
23 a 27 de junio de 1997
Tema 8 del programa

EXAMEN Y EVALUACIÓN GENERALES DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 21

Carta de fecha 6 de junio de 1997 dirigida al Secretario
General por el Representante Permanente de la República
de Corea ante las Naciones Unidas

Adición

Siguiendo instrucciones de mi Gobierno, tengo el honor de transmitir adjunto el "Examen y evaluación generales de la ejecución del Programa 21" aprobado por el Consejo Interparlamentario en su 160° período de sesiones celebrado el 12 de abril de 1997 en Seúl.

Le agradecería que tuviera a bien hacer distribuir el texto de la presente carta y su anexo como adiciones al documento A/S-19/15 publicado para el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

(Firmado) PARK Soo Gil
Representante Permanente

ANEXO

[Original: francés e inglés]

EXAMEN Y EVALUACIÓN GENERALES DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 21

Informe aprobado por consenso por el Consejo Interparlamentario
en su 160º período de sesiones (Seúl, 12 de abril de 1997)

Observaciones generales sobre los resultados del estudio

- En los sucesivos estudios realizados por la Unión Interparlamentaria se confirmaron las siguientes tendencias principales:
- En el pasado, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo generó una toma de conciencia generalizada sobre los problemas del medio ambiente, y esto naturalmente afectó la labor de los parlamentos (ratificación de convenciones, aprobación de leyes de amplio alcance diseñadas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales, y consignación de los créditos correspondientes).
- No obstante, además de estas medidas de rutina, la Cumbre para la Tierra sólo ha tenido un efecto marginal en las medidas adoptadas por los parlamentos: en términos generales, los parlamentos consideran que son los gobiernos los que deben adoptar la iniciativa y no utilizan todos los medios disponibles para influir en las políticas nacionales.
- Las medidas adoptadas por los parlamentos en la esfera del medio ambiente rara vez se basan en las recomendaciones de Río, por el contrario se ven impulsadas por el empeoramiento de los problemas ecológicos concretos que difieren de país a país, y que dependen del contexto geográfico y de nivel de desarrollo económico.
- La actitud de los parlamentarios no es en absoluto uniforme, y la cuestión del grado de importancia que se debe conceder a la aplicación de las recomendaciones de Río a menudo ha generado enconados debates parlamentarios. En consecuencia, se podría decir que si bien existe una toma de conciencia en el plano individual, no existe voluntad colectiva.
- Las tendencias económicas actuales no favorecen la aplicación mundial de los principios del desarrollo sostenible.
- Así pues, existe un abismo entre lo que se dice y lo que se hace, falta de voluntad política; además, en los países en desarrollo existe una brecha entre las intenciones y los medios - falta de información y de recursos técnicos y financieros.

I. REPERCUSIÓN DE LA CNUMAD EN LA TOMA DE CONCIENCIA DE
LOS PARLAMENTARIOS Y EN LAS MEDIDAS PARLAMENTARIAS

El informe de la Unión Interparlamentaria demuestra que la CNUMAD ha tenido una repercusión difusa en la toma de conciencia de los parlamentarios y en las

/...

medidas parlamentarias. No se puede negar que esta Conferencia renovó el interés por la protección del medio ambiente, pero esto no fue forzosamente el resultado del mensaje de Río. Sin embargo, el grado de esta repercusión varió principalmente como resultado del nivel de desarrollo de los países y el grado de información de los parlamentos.

1. Toma de conciencia individual de los problemas del medio ambiente

Las medidas adoptadas en el plano internacional, al parecer, han dado lugar a una tendencia general de toma de conciencia individual acerca de la necesidad de salvar al medio ambiente y ordenar cuidadosamente los recursos naturales. Los parlamentarios dan muestras de una mayor decisión para resolver los problemas del medio ambiente, apoyar las medidas recomendadas en forma más firme y ejercer más presión en sus gobiernos.

Esto ha dado lugar a un aumento en las intervenciones individuales, preguntas escritas y orales, el fortalecimiento de las medidas de los parlamentarios en sus respectivos distritos (fomento de la toma de conciencia, consulta entre los habitantes y presentaciones en los medios de difusión), y un mayor volumen de trabajo en los comités técnicos (audiencias públicas, proyectos de leyes, aplicación de estudios y encuestas, debates en las comunidades locales, grupos de presión, organizaciones no gubernamentales, entre otros), así como una mayor participación de los parlamentos en las actividades de cooperación regional. Algunos partidos llegaron a incluir la aplicación de los acuerdos de Río en sus plataformas electorales (no obstante, en términos generales, esto no contribuyó a su victoria).

2. Toma de conciencia y recursos mundiales

En los países industrializados que ya estaban al tanto de las cuestiones sobre el medio ambiente y que habían adoptado políticas en esa esfera, la repercusión de Río fue relativamente débil ya que se siguieron adoptando medidas sin vincularlas a las recomendaciones de la CNUMAD.

En los países en desarrollo y en transición, la repercusión fue más importante y si bien no se plasmó en medidas por lo menos se reflejó en el grado de toma de conciencia al respecto. Al parecer, estos países se basan en los acontecimientos internacionales para orientarse en relación con las medidas que adoptan. Tienen un profundo conocimiento de la gravedad de sus problemas ecológicos, pero como no tienen los recursos técnicos y científicos necesarios utilizan la información y las directrices elaboradas por la comunidad internacional. En algunas de las respuestas de esos parlamentos se observa claramente que sus debates y tareas progresan de conformidad con las recomendaciones internacionales y que utilizan los acuerdos de Río como directrices para su labor en la esfera del medio ambiente.

Esto explica la razón por la que los parlamentarios de esos países son tan conscientes de la falta de información y apoyo. De hecho, la mayoría de ellos considera que les falta información sobre la labor de Río. Incluso algunos señalaron que fue a través de los cuestionarios de la Unión que tomaron conocimiento por primera vez del seguimiento de la labor de Río.

Por lo tanto, sigue siendo de fundamental importancia la cuestión de la información a los parlamentarios y la calidad de dicha información. Generalmente, la información apropiada es la única medida que puede dar como resultado un cambio de posición.

Los parlamentos de los países industrializados consideran que están bien informados, mientras que los de los países en desarrollo sólo pueden obtener información de los proyectos de leyes presentados para ser aprobados por sus gobiernos.

3. Efectos de la Declaración de Río

Es revelador observar que, con pocas excepciones, los parlamentos del Norte y del Sur, no han examinado la Declaración de Río, que, al no estar sujeta a ratificación, no ha sido presentada por los gobiernos respectivos a los parlamentos para ser aprobada. No obstante, los principios establecidos en la Declaración deberían proporcionar las bases para la aplicación de otros acuerdos concertados en Río, en particular los diferentes capítulos del Programa 21.

En consecuencia, los parlamentarios no conceden ninguna importancia a la Declaración, que no reconocen en forma independiente de otros resultados de Río (las convenciones y algunas partes del Programa 21 que pasaron a ser los temas de la legislación propuesta y que los parlamentarios tuvieron que votar).

4. El concepto del desarrollo sostenible

El interés generado por la CNUMAD también generó un cambio de conceptos, al menos en lo que se refiere a la terminología utilizada: expresiones tales como "desarrollo sostenible", "desarrollo ecológicamente racional", "políticas integradas", "gestión integrada de los recursos", entre otras, han pasado a formar parte la jerga parlamentaria.

No obstante, aun cuando el concepto de "desarrollo sostenible" es de uso cotidiano, los resultados de los estudios confirman que la mayoría de los parlamentarios no alcanzan a comprender su pleno significado: consideran que "no está claramente definido", no pueden "comprender sus repercusiones" o consideran que el concepto "no se puede aplicar en la práctica". Al parecer, esta expresión ha reemplazado simplemente a la de "protección del medio ambiente" en el lenguaje cotidiano.

Los parlamentarios señalan que existe una amplia brecha entre estos conceptos teóricos y la asimilación completa de los principios de Río, lo que se podría expresar, por ejemplo, mediante el reconocimiento de que las cuestiones económicas y los problemas del medio ambiente son interdependientes.

Muchos parlamentarios estiman que la aprobación de leyes y la ratificación de convenciones ha sido simplemente una labor teórica, una cuestión formal, que no ha tenido ninguna repercusión en las opiniones fundamentales de los parlamentarios y que no ha dado lugar a la integración de los principios del desarrollo sostenible en otras decisiones políticas o legislativas.

No cabe duda que esta es la razón por la que la mayoría de los parlamentarios, del Norte y del Sur por igual, señalaron que los principios del desarrollo sostenible se habían reconocido pero no se habían aplicado totalmente.

5. Otros factores

Entre otros factores que determinan la integración de la labor de la CNUMAD en los parlamentos figura el grado de influencia de las comisiones especiales, la urgencia de otras cuestiones consideradas prioritarias (desarrollo económico, pobreza, desempleo, problemas presupuestarios, entre otros) y, en términos generales, la voluntad política de los parlamentarios cuya labor no los pone directamente en contacto con las cuestiones del medio ambiente.

6. Seguimiento de Río

Al parecer ha disminuido el interés que existió durante la etapa preparatoria así como inmediatamente después de la finalización de la Cumbre para la Tierra.

En consecuencia, en los parlamentos prácticamente se hace caso omiso de la labor de la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y rara vez se mencionan sus recomendaciones. Los parlamentarios no asisten a sus reuniones ni participan en la redacción de los informes por países que se presentan a la Comisión todos los años.

Los parlamentos elegidos desde la Conferencia de Río, en particular en los países en desarrollo, no están familiarizados con los informes presentados durante dicha Conferencia.

Los parlamentarios de muchos países industrializados informan de que hay menos presión del público y especialmente de que los resultados electorales de los partidos "ecológicos" son cada vez menos importantes.

El hecho de que casi ningún parlamento esté al tanto de la evaluación internacional que se realizará en 1997 y de que casi ninguno tenga previsto dedicar una sesión plenaria a la cuestión de la aplicación de los acuerdos de Río en sus respectivos países como preparativos para este examen, es bastante indicativo del estado de cosas. Un número muy pequeño señala que se realizará un debate sobre la cuestión en una comisión o sesión plenaria. Muy pocos informan de que se está examinando la cuestión o de que se vaya a examinar ahora que han tomado conocimiento mediante el cuestionario de la Unión.

II. LA INTEGRACIÓN DE LOS ACUERDOS DE RÍO EN LA LEGISLACIÓN

1. ¿Se considera una prioridad?

La mayoría de los parlamentarios piensa que, entre las decisiones urgentes que hay que tomar, debe darse prioridad a la integración de los principios de

desarrollo sostenible en general, antes que a la de los Acuerdos de Río como tales.

Algunos exponen las razones que han impedido hacerlo, entre ellas la falta de información, la urgencia de atender problemas más serios (crisis financiera en los países en transición), la existencia de otras prioridades que pueden ser más lucrativas o provechosas (influencias sectoriales, fuentes fósiles de energía que proporcionan un beneficio económico mayor que las fuentes renovables, etc.).

Muchos parlamentarios, sin embargo, informan que existen diferencias de opinión con respecto al nivel de prioridad y a los medios más idóneos para alcanzar este objetivo. La voluntad política de la coalición o del partido en el poder resulta ser a veces decisiva, especialmente cuando los parlamentarios también ocupan carteras en el gobierno o cuando el representante parlamentario del gobierno es un órgano de coordinación.

Paradójicamente, los parlamentarios que disponen de menos información y de menos recursos son los que, en su labor, asignan la más alta prioridad a la integración de los principios de desarrollo sostenible.

2. ¿Conviene incluir estos principios en decisiones de índole política o legislativa?

En la mayoría de los países, pero en particular en los países en desarrollo y los países en transición, la integración de los principios de desarrollo sostenible en el proceso de adopción de decisiones es muy lenta y lleva mucho tiempo, especialmente cuando se trata de políticas económicas y presupuestarias.

La mayoría de los parlamentarios piensa que sus gobiernos han tratado de incorporar los principios del desarrollo sostenible en ciertas decisiones de índole política y legislativa: puede que éstos se hayan consagrado en la constitución; puede que se haya tratado de armonizar el proceso de planificación nacional con las prioridades del Programa 21; puede haberse adoptado una estrategia nacional o un código ambiental; puede que se haya nombrado a un funcionario encargado del medio ambiente o del desarrollo sostenible; puede que se hayan promulgado leyes generales sobre el medio ambiente o que se hayan revisado las leyes pertinentes; puede que se hayan promulgado nuevas leyes y que se hayan respetado los compromisos internacionales; puede que se haya armonizado la legislación en el plano regional; puede que se hayan creado órganos consultivos o, incluso, un ministerio del desarrollo sostenible; puede que se haya establecido un consejo nacional para el medio ambiente con el propósito expreso de sensibilizar a la población.

Los mismos parlamentarios declaran que tratan de incluir estos principios en las leyes que proponen y en las enmiendas de los proyectos de ley que presentan; vigilan asimismo la aplicación de estas leyes.

No obstante, muchos parlamentarios subrayan que rara vez se aplica este tipo de legislación, sea por razones políticas (la protección del medio ambiente es incompatible con la explotación de los recursos destinada a promover el

desarrollo) o financieras (falta de medios para hacer cumplir las leyes) o porque no existe voluntad política (lentitud en la elaboración de reglamentos).

En todos los países, las evaluaciones del impacto ambiental constituyen el método principal para mejorar la eficacia del proceso de adopción de decisiones. Tales evaluaciones figuran en textos de carácter general, como la estrategia nacional o el código ambiental, o en instrumentos destinados a regular las actividades en determinadas esferas (lucha contra la contaminación industrial o la deforestación, proyecto de desarrollo, etc.). Sin embargo, los estudios rara vez se llevan a cabo de manera sistemática y llevarlos a cabo plantea problemas financieros insolubles para los países más pobres.

III. MECANISMOS PARLAMENTARIOS QUE FAVORECEN LA INTEGRACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA LABOR PARLAMENTARIA

Casi no existen parlamentos que hayan adoptado mecanismos concretos o modificado sus métodos de trabajo con el objeto de integrar las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en todos los niveles y esferas de actividad de la labor parlamentaria.

En casi todas las respuestas se menciona que existe por lo menos un comité que trata del medio ambiente e, inclusive, del desarrollo sostenible, pero estos comités rara vez logran que los principios enunciados en Río se integren realmente en la labor parlamentaria.

Por lo general, estos comités tienen como mandato examinar, redactar y aprobar proyectos de leyes que afectan directamente al medio ambiente como tal; a veces también les corresponde elaborar recomendaciones destinadas al parlamento o al gobierno, por ejemplo, con respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales y nacionales. En algunos casos, estos comités realizan misiones de inspección sobre el terreno, sea para verificar el estado del medio ambiente, sea para comprobar si se han aplicado las leyes; la sensibilización del gobierno, los agentes económicos y la población en general también forma parte de su mandato.

En algunos países, especialmente en los industrializados, los comités especializados participan de una manera más directa en el proceso de integración, ya que se les asigna la tarea de examinar los efectos sobre el medio ambiente de leyes que no son de índole ambiental y de los puestos presupuestarios del gobierno, o de estudiar la manera en que diversas medidas ministeriales afectarán el medio ambiente.

En todo caso, el nivel de eficacia e influencia de esos comités varía considerablemente de un parlamento a otro. En algunos casos son muy activos y logran estimular la voluntad política necesaria para integrar las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo, pero por lo general trabajan aislados y no se presta atención a sus recomendaciones.

Muchos parlamentarios deploran la falta de coordinación entre los comités especializados y la labor de otros comités, así como el hecho de que a estos últimos casi nunca les interesa el desarrollo sostenible.

IV. MEDIOS DE QUE DISPONE EL PARLAMENTO PARA INFLUIR EN EL GOBIERNO

En general, los miembros piensan que sus parlamentos disponen de medios para influir en los gobiernos, a fin de alentarlos a que adopten las decisiones requeridas para aplicar los Acuerdos de Río.

Es cierto que la iniciativa parlamentaria se ve limitada por el hecho de que un parlamento en general toma decisiones acerca de propuestas que envía el gobierno. En realidad es éste, y no el parlamento, el que decide cómo cumplir con las obligaciones internacionales emanadas de acuerdos internacionales como los Acuerdos de Río (el gobierno puede, por ejemplo, decidir utilizar vías administrativas más bien que legislativas, caso en el que se reduce el margen de maniobra del parlamento), y es el gobierno el que elabora el programa de acción ambiental.

Por consiguiente, el parlamento busca complementar las decisiones del gobierno, antes que tratar de influir sobre ellas; el nivel de cooperación que existe entre ambos determina cuán eficaz resultarán los esfuerzos del primero.

Los parlamentos pueden ejercer una influencia considerable mediante el proceso legislativo: cuando se aprueban las leyes, pueden prevalerse de su derecho a enmendarlas y modificarlas, y también pueden dar prioridad a los proyectos que se atienen a los Acuerdos de Río. La adopción de reglamentos para la puesta en vigor de las leyes y la vigilancia de su aplicación también constituyen tareas fundamentales.

En estos casos, el papel del comité competente asume una importancia básica, siempre y cuando desempeñe sus funciones y ejercite sus poderes al máximo.

El parlamento como institución y sus miembros de forma individual pueden participar aún más activamente en el proceso legislativo en los países en que gobierno y parlamento comparten la iniciativa en el ámbito legislativo.

La aprobación del presupuesto también se menciona con frecuencia como un importante medio de control: permite que el parlamento asigne prioridad a aquellos programas que se ajustan a los principios del desarrollo sostenible.

Finalmente, los debates parlamentarios también se utilizan como medios de presión, ya que reflejan las inquietudes de la ciudadanía, que el gobierno tiene la obligación moral de tener en cuenta.

Con escasas excepciones, los parlamentarios piensan que no se han utilizado al máximo estos medios y que podría lograrse mucho si todos los parlamentarios fueran conscientes de la importancia de las cuestiones en juego. Es evidente que cuando existe unanimidad de las fuerzas políticas, hay más probabilidades de que el gobierno tenga en cuenta los puntos de vista del parlamento.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Unión Interparlamentaria expresó profunda preocupación por los escasos resultados obtenidos en materia de desarrollo sostenible después de la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y por el empeoramiento de la situación en varias esferas (agotamiento de los recursos naturales, contaminación mundial, crisis alimentaria, desestabilización de sociedades). Considera que la evaluación general de las medidas complementarias de la Conferencia deberían aprovecharse para revivir el espíritu de Río.

Desde 1992, la Unión Interparlamentaria subrayó que las dificultades en materia de financiación y transferencia de tecnologías obstaculizaban seriamente la aplicación de los Acuerdos de Río y podrían poner en peligro la asociación mundial para un desarrollo sostenible. Por consiguiente, la Unión Interparlamentaria ha instado sistemáticamente a los parlamentos miembros a que presionen a sus respectivos gobiernos para que respeten los compromisos adquiridos en esta esfera, en particular mediante la adopción el año pasado de una Declaración en la materia. Lamentando que no se haya alcanzado ningún progreso, la Unión Interparlamentaria reafirma esa Declaración.

Además, concluyó que la falta de voluntad política es lo que más obstaculiza la adopción de medidas decisivas en pro del desarrollo sostenible y la aplicación efectiva de los Acuerdos de Río. Los parlamentos y sus miembros desempeñan un papel fundamental al respecto. Son los principales responsables de infundir la voluntad política necesaria en los gobiernos y de informar a éstos de los intereses de los ciudadanos, así como de contribuir a la sensibilización en cuestiones de desarrollo sostenible. Para lograrlo, ellos mismos deben ser conscientes de la necesidad de cambiar la manera en que se enfocan las cuestiones en juego y deben estar convencidos de que las medidas propugnadas en Río son efectivas y pueden aplicarse.

En este sentido, la Unión Interparlamentaria se asombró de que la gran mayoría de los parlamentarios no comprendieran las consecuencias del concepto de desarrollo sostenible, lamentó profundamente la falta de información sobre las actividades realizadas por la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible para llevar adelante las recomendaciones de la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y percibió que sus parlamentos carecían de una conciencia clara de estas cuestiones.

Por consiguiente, la Unión Interparlamentaria decidió emprender una serie de iniciativas y actividades destinadas a ayudar a los parlamentos a informarse mejor y a que utilicen con más eficacia los medios de que disponen para influir en la labor del gobierno y aumentar la sensibilidad del público en general con respecto a las cuestiones relativas al desarrollo sostenible. La Unión Interparlamentaria se percata sin embargo de que estas medidas no son suficientes por sí solas. Por lo tanto, consideró que era esencial que existiera una cooperación estrecha entre los parlamentos y la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y que esta última procurara que los parlamentarios se interesaran en su labor, en particular organizando una campaña amplia de concienciación destinada concretamente a los parlamentarios.
