

Guía de Bolsillo sobre Gobernanza del Desarrollo Sostenible

Editada por
Emlyn W Cruickshank
Kirsty Schneeberger
Nadine Smith

SEGUNDA EDICIÓN

Commonwealth Secretariat
Stakeholder Forum



Guía de Bolsillo sobre Gobernanza del Desarrollo Sostenible

Editora de la primera edición:

Hannah Stoddart

Contribuciones a la primera y segunda ediciones:

Milena Bottero

Jack Cornforth

Felix Dodds

Jeannet Lingan

Kirsty Schneeberger

Andrew Shaw

Nadine Smith

Janet Strachan

Robert White

SEGUNDA EDICION

Commonwealth Secretariat

Stakeholder Forum

Imprimido y publicado por el Commonwealth Secretariat

Editado y diseñado por Wayzgoose Alison Arnold

Traducido al español por Alejo Etchart

Cubierta diseñada por Alison Arnold

Para más información sobre esta publicación, por favor contacten con:

Kirsty Schneeberger

Stakeholder Forum

kirstys@stakeholderforum.org

www.stakeholderforum.org

Nadine Smith

Commonwealth Secretariat

n.smith@commonwealth.int

www.thecommonwealth.org

SOBRE ESTA GUÍA

La iniciativa para esta guía la tomaron conjuntamente *Stakeholder Forum* y el *Commonwealth Secretariat* en respuesta a la laguna de conocimiento público sobre la historia y la dinámica de Gobernanza del desarrollo sostenible. La primera edición se publicó en 2011 y ésta segunda se actualizó en febrero de 2012.

Dado que el ‘marco institucional para el desarrollo sostenible’ es uno de los dos temas centrales de la conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (UNCSD 2012), confiamos en que esta guía proporcionará la información necesaria sobre la Gobernanza del desarrollo sostenible global para permitir a los interesados, tanto de gobiernos como de organizaciones no gubernamentales, familiarizarse con cuestiones clave de forma más exhaustiva.

1. El tópico ‘Gobernanza del desarrollo sostenible’ es potencialmente vasto, ya que Gobernanza se refiere a casi todas las decisiones y consideraciones políticas. Para hacer esta guía manejable y comprensible, hemos agrupado los asuntos tratados en cuatro secciones:
2. **Instituciones mundiales para la Gobernanza del desarrollo sostenible**
Esta sección señala las principales instituciones globales (mundiales) que ejercen funciones sobre el desarrollo, la revisión, la monitorización y la implementación del desarrollo sostenible a nivel internacional.
3. **Conceptos sobre Gobernanza del desarrollo sostenible**
Esta sección cubre los conceptos clave que están en el corazón de la gobernanza del desarrollo sostenible, que han servido de guía para orientar gran parte de las actividades sobre desarrollo sostenible a todos los niveles.
4. **Propuestas de reforma para la gobernanza del desarrollo sostenible**
Esta sección recoge las múltiples propuestas que se han puesto sobre la mesa por partes interesadas para reformar el gobierno global del desarrollo sostenible. Transmite el sentido de cada propuesta y proporciona la suficiente información de fondo para que los lectores se puedan familiarizar con sus principales componentes.
5. **Procesos de gobernanza del desarrollo sostenible**
La identificación del ‘marco institucional para el desarrollo sostenible’ como uno de los dos temas clave en la UNCSD 2012 conlleva un proceso intergubernamental específico para afrontar el mismo a nivel internacional. Este proceso se añade a una historia de procesos mundiales para dirigir la gobernanza mundial del desarrollo sostenible. Esta sección da una visión de los procesos e iniciativas y subraya algunos de sus principales logros.

Nota del Editor

Es importante apuntar que la exposición de reformas propuestas en esta guía no es exhaustiva. En parte, esto se debe a que el proceso editorial tuvo que considerar ciertos criterios de selección para evitar que la publicación fuera inmanejable. Parte de la información recogida en esta versión actualizada de la Guía de Bolsillo puede convertirse en redundante en función del resultado de la cumbre Río+20 en junio de 2012. Los editores agradecen su participación a los autores que han contribuido en las dos ediciones.

CONTENIDOS

Acrónimos y abreviaciones	4
El contexto	8
El reto	10
Instituciones mundiales para la gobernanza del desarrollo sostenible	21
Conceptos sobre gobernanza del desarrollo sostenible	28
Propuestas de reforma sobre gobernanza del desarrollo sostenible	44
Gobierno internacional del medio ambiente	44
Gobierno mundial del desarrollo sostenible	88
Gobierno financiero para el desarrollo sostenible	97
Procesos para la reforma del gobierno del desarrollo sostenible	105

Acónimos y Abreviaciones (con sus correspondientes en inglés)

ACNUGF	Alto Comisionado de Naciones Unidas para las Generaciones Futuras
AMMs	Acuerdos Medioambientales Multilaterales (MEAs)
BM	Banco Mundial
CAF	Consejo de Administración Fiduciaria
CAFDS	Consejo de Administración Fiduciaria del Desarrollo Sostenible
CCMA	Comité de Comercio y Medio Ambiente (CTE)
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica (CBD)
CDS	Comisión sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (CSD)
CEPE	Comisión Económica para Europa de la ONU (UNECE)
CFI	Corporación Financiera Internacional
CGG	Comisión sobre Gobernanza Global
CITES	Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CM2005	Cumbre Mundial de 2005
CMDS	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (WSSD)
CMNUCC	Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC)
CNUCYD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
CNUDS	Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (UNCSD)
CNULD	Convenio de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD)
CNUMAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNCED)
COP	Conferencia de las Partes (COP)
DAES	Departamento de Naciones Unidas sobre Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA)
DCI	Dependencia Común de Inspección de la ONU
DDS	División para el Desarrollo Sostenible (DSD)
DGF	Defensor de las Generaciones Futuras
ECOFIN	Comité Económico y Financiero (ECOFIN)

ECOSOC	Consejo Económico y Social (ECOSOC)
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
FEC	Fondo Estratégico del Clima (SCF)
FIC	Fondos de Inversión en Clima (CIF)
FTL	Fondo de Tecnología Limpia (CTF)
GATT	Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT)
GDNU	Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas
GEF	Fondo Global Medioambiental (GEF)
GGA	Grupo de Gestión Ambiental (EMG)
GGM	Grupo de Gestión Medioambiental
GIMA	Gobierno Internacional del Medio Ambiente (IEG)
GMEF	Foro Global Ministerial de Medio Ambiente (GMEF)
GRI	Iniciativa Global de Información (GRI)
IFI	Institución Financiera Internacional (IFI)
IGM	Grupo Intergubernamental de Ministros (IGM)
IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)
MEF	Foro de las Economías Principales (MEF)
ODMs	Objetivos de Desarrollo del Milenio (MDGs)
ODSs	Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDGs)
OGMA	Organización Global del Medio Ambiente (GEO)
OIT	Organización Internacional del Trabajo (ILO)
OMC	Organización Mundial del Comercio (WTO)
OMMA	Organización Mundial del Medio Ambiente (WEO)
OMNU	Organización Mundial del Medio Ambiente (UNEO)
OMS	Organización Mundial de la Salud (WHO)
ONG	Organización No-Gubernamental (NGO)
ONU	Organización de las Naciones Unidas (UN)
PEBATC	Plan Estratégico de Bali para el Apoyo Tecnológico y la Capacitación
PGMA	Parlamento Global para el Medio Ambiente
PH	Proceso de Helsinki
PIC	Consentimiento Fundamentado Previo (PIC)

PIJ	Plan de Implementación de Johannesburgo (JPOI)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)
PP	Principio de Precaución (PP)
REDD+	Reducción de Emisiones de la Deforestación y la Degradación en Países en Desarrollo (REDD+)
RSC	Responsabilidad Social Corporativa (CSR)
TIMA	Tribunal Internacional para el Medio Ambiente (ICE)
TJC	Tribunal de Justicia Climática
TTM	Tasa sobre Transacciones Monetarias

EL CONTEXTO

EL CONTEXTO

El 24 de diciembre de 2009, la Asamblea General de Naciones Unidas acordó auspiciar la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (CNUDS) en Río de Janeiro en 2012. La CNUDS también se conoce como 'Río+20' o 'Cumbre de la Tierra 2012', en referencia a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) o 'Cumbre de la Tierra de Río', que tuvo lugar en 1992.

La CNUDS abordará tres objetivos y dos temas.¹ Uno de ellos es el 'marco institucional para el desarrollo sostenible'. El 'marco institucional' se refiere básicamente a la gobernanza del desarrollo sostenible mundial, regional, nacional y localmente – el papel de instituciones, procesos, estructuras, principios guía, integración, coordinación y comunicación de cara a proveer de un marco que posibilite la implementación de los compromisos alcanzados hacia el desarrollo sostenible. La gobernanza ha sido siempre reconocida como una herramienta crítica a todos los niveles, aunque el papel de las instituciones globales y las relaciones entre ellas no han sido debatidos desde la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS) celebrada en Johannesburgo en 2002. Está ampliamente reconocido que el rápido avance de la globalización ocurrido desde 1992 ha excedido con mucho la capacidad del sistema global para responder a los retos de sostenibilidad que ella misma ha provocado. A pesar de las muchas contribuciones positivas de instituciones mundiales para avanzar en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, y en particular para promover la consideración de los asuntos medioambientales, el gobierno mundial para el desarrollo sostenible ya no sirve a su propósito. Establecer y desarrollar acuerdos institucionales a nivel mundial que reflejen efectivamente nuestra interdependencia global no es tarea fácil, y se espera que la CNUDS de 2012 avance algunas de las soluciones en este campo.

Hay abundancia de conceptos, procesos y propuestas – tanto actuales como del pasado – cuya consideración es relevante en una discusión sobre 'marco institucional sobre desarrollo sostenible'. Es importante resaltar que esta discusión no debe ser confinada al proceso de Río+20 únicamente, sino que es parte de un debate mucho más amplio sobre gobernanza mundial, en el que Río+20 juega un papel significativo.

Esta publicación pretende proporcionar un resumen de algo que a menudo se ha convertido en complejo y intrincado, con la esperanza de permitir que las partes interesadas, tanto gubernamentales como no gubernamentales, se formen una visión más completa del panorama de gobierno del desarrollo sostenible, y tomen conciencia de la variedad de ideas y propuestas para su reforma.

EL RETO

EL RETO

El amanecer del desarrollo sostenible

Desde la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano que tuvo lugar en Estocolmo en 1972, el alcance del gobierno del desarrollo sostenible se ha ampliado considerablemente a todos los niveles (local, nacional, regional e internacional). La Conferencia de Estocolmo condujo al establecimiento del Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA), así como a la creación de una plétora de Acuerdos Medioambientales Multilaterales (AMMs). Un paso posterior, e hito significativo, fue la conceptualización de desarrollo sostenible por el Informe Brundtland *Our Common Future* (nuestro futuro común) en 1987, publicado por la Comisión Brundtland bajo el liderazgo de Gro Harlem Brundtland, entonces Primera Ministra de Noruega. Con él nació el definitivo paradigma de desarrollo sostenible, hoy de uso ampliamente extendido, como: “... *desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las siguientes generaciones para satisfacer las suyas*”.²

El Informe Brundtland fue excepcional al establecer la necesidad de que el desarrollo económico no conllevara el agotamiento de recursos naturales o dañase el medio ambiente, y jugó un papel central a la hora de fijar el marco de cara a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, o ‘Cumbre de la Tierra’. Celebrada en Río de Janeiro en 1992, a la CNUMAD asistieron más de 100 jefes de estado y de gobierno (número jamás alcanzado antes en una conferencia internacional). Los resultados de la CNUMAD fueron significativos: una declaración política de principios sobre medio ambiente y desarrollo (la Declaración de Río); un plan para la implementación del desarrollo sostenible (Agenda 21 – así llamada porque constituye una agenda para el siglo XXI); una declaración de Principios sobre Bosques; y dos nuevas convenciones multilaterales – sobre Cambio Climático (el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC)) y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB). La Cumbre de la Tierra también dio lugar a nuevas formas de inclusión de diferentes grupos sociales en el debate político y la acción, y estableció un nuevo mecanismo en Naciones Unidas, la Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS), para controlar y promocionar la implementación de los resultados de Río.

El concepto del desarrollo sostenible engloba tres pilares – económico, social y medioambiental – y las conexiones entre ellos. El progreso de cada pilar y de sus interrelaciones de forma consolidada es crítico en la consecución de un desarrollo sostenible verdadero. Este enfoque sigue siendo la base sobre la que el desarrollo se puede alcanzar de forma sostenible.

El reto de progresar hacia el desarrollo sostenible

Desde 1992, el número de acuerdos medioambientales multilaterales ha crecido significativamente, y hoy existen muchos cientos de acuerdos globales sobre asuntos medioambientales, obligatorios y no obligatorios, así como un amplio abanico de otros acuerdos sobre temas relativos a aspectos sociales y económicos del desarrollo.

A pesar del creciente número de instituciones, instrumentos y procesos que se orientan al desarrollo sostenible, los problemas medioambientales se han intensificado globalmente. Los hallazgos puestos de manifiesto por la Evaluación de Ecosistemas del Milenio en 2005 mostraron que *“durante los últimos 50 años los humanos hemos cambiado los ecosistemas más rápida y extensivamente que en ningún otro período comparable de la historia humana”*, y que esto ha provocado *“una pérdida de diversidad de vida en la Tierra sustancial y altamente irrecuperable”*³. El Panel Intergubernamental sobre cambio Climático (IPCC) descubrió que las emisiones globales de CO₂ habían aumentado un 70 por ciento entre 1970 y 2004⁴, a pesar del abrumador consenso científico respecto a que las crecientes concentraciones de CO₂ en la atmósfera causadas por la actividad humana suponen una seria amenaza para el bienestar. Esta franja de tiempo corresponde también al período en que la comunidad global ha alcanzado una comprensión sobre las afecciones de su actividad como jamás antes lo había hecho, y ha desarrollado un sistema más expansivo de jamás antes de gobierno global para abordar estos problemas.

Es importante reconocer que esa coincidencia no implica causalidad. La continua degradación del medio ambiente mundial no ha sido causada sólo por debilidades de gobierno, sino por multitud de motivos, incluyendo los modelos económicos prevalentes y los patrones de producción y consumo. Sin embargo, algunos acuerdos sobre gobierno han exacerbado el problema, en especial aquéllos que impiden la priorización de los objetivos de desarrollo sostenible, que deberían acelerar la integración de los tres pilares del desarrollo sostenible y que actualmente no satisfacen el reto de gobernar los bienes públicos. Algunos de los retos específicos sobre este asunto se refieren a continuación:

- ***El gobierno de los bienes comunes a todos***

La mayoría de los problemas medioambientales son globales por naturaleza – aunque resultan de acciones emprendidas o promocionadas a nivel nacional, tienen consecuencias en todo el mundo. Muchos ecosistemas gestionados bajo jurisdicciones locales comportan incalculables beneficios globales – como en el caso de los bosques por el secuestro de carbono y su regulación del clima – y su destrucción puede

tener impactos negativos en regiones distantes. Por tanto, es crucial que un sistema de gobierno global pueda gestionar efectivamente los bienes comunes a todos los humanos.

El gobierno actual de los bienes comunes bajo el prisma de las soberanías nacionales es uno de los obstáculos más fundamentales para progresar hacia el desarrollo sostenible. Mientras los bienes públicos y globales que están bajo fronteras nacionales sigan estando bajo la jurisdicción de esos estados-nación, es muy probable que las decisiones se tomen en interés mayormente de estos estados.

Los estados-nación siguen oponiéndose a acuerdos de gobernanza que conlleven cesión de autoridad soberana sobre los recursos naturales a una institución supranacional que tome las decisiones en interés global⁵, especialmente si el incentivo de corto plazo para realizar esta cesión es bajo. Esto explica la ausencia de mecanismos efectivos de conformidad y de regímenes para forzar la aplicación de gran parte de los acuerdos medioambientales.

En ausencia de un marco general de toma de decisiones que tenga en cuenta los intereses globales y que tenga poder para imponerse a los intereses nacionales, han surgido mecanismos que buscan incentivar las decisiones nacionales correctas para el bien común. Un enfoque como en del REDD+⁶ es un esfuerzo para desarrollar un mecanismo que contribuye a redistribuir los beneficios incluyendo una compensación monetaria *para* los países en desarrollo con bosques *por parte de* los países desarrollados que se benefician de la masa forestal mundial; a pesar de que estos actualmente no costean su conservación.

Aún así, a pesar de las oportunidades que ofrece el REDD+, ha sido también ampliamente criticado debido a la utilización de mecanismos de mercado, que – podría decirse – tienen sus límites. El papel a jugar por las instituciones mundiales y el establecimiento de un marco regulatorio internacional siguen siendo un reto.

- ***Efectividad del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente***

EL PNUMA se concibió como la ‘conciencia medioambiental’ de Naciones Unidas. El PNUMA no es una agencia especializada de la ONU, sino que está ligada a su Asamblea General como un programa subsidiario. Los críticos del PNUMA con frecuencia sugieren que ser un programa subsidiario limita su influencia y la efectividad de su trabajo, y que el no tener la misma naturaleza que otras organizaciones de la ONU hace difícil que alcance sus objetivos⁷.

Por otra parte, el PNUMA carece de canal de comunicación directa con la Asamblea General, pues reporta por medio del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Este proceso también es abiertamente criticado por limitar la influencia de la ‘voz’ del PNUMA. Se aduce que al seleccionar la información a transmitir a la Asamblea general, el ECOSOC actúa como un filtro que puede debilitar los mensajes del PNUMA. El ECOSOC no ha añadido valor sustantivo alguno al *Informe Anual* del PNUMA, porque no ha tenido tiempo suficiente para revisarlo y por estar formado mayormente por representantes de los ministerios de exteriores, muchos de los cuales no tienen conocimiento técnico especializado para contribuir al nivel requerido.

Algunos discuten que “*mientras que al PNUMA se le encargan funciones básicas, no se le dota de las necesarias capacidades y estructuras para ejercerlas*”⁸. Algunos ejemplos de esta falta de capacidad son el limitado acceso a fondos y el menor presupuesto que otras agencias como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Además, los programas del PNUMA se financian mediante contribuciones voluntarias de estados miembros, lo que puede permitir a los países industrializados un mayor control sobre la agenda del PNUMA, y puede provocar un desequilibrio de las agendas nacionales representadas en el programa⁹.

La ubicación del PNUMA en Nairobi se saludó como un refuerzo de los ‘países del Sur’ en la agenda medioambiental internacional; sin embargo, esta opinión positiva ha sido ponderada por los retos que aún debe afrontar Nairobi, como los déficits de servicio e infraestructuras y las fluctuación de la situación política de Kenia¹⁰. Muchos de estos problemas han sido ya resueltos y la presencia de la ONU en Nairobi continúa creciendo.

Esta debilidad del PNUMA, real o percibida, mina muchas de las llamadas al refuerzo de su papel y de su mandato como parte de la reforma del gobierno internacional del medio ambiente (GIMA). Esto incluye llamadas a establecer una nueva institución autónoma para gobernar asuntos medioambientales o el establecimiento de regímenes que puedan dar soporte o reforzar al PNUMA. Estas opciones, entre otras, han sido intensamente debatidas por los gobiernos mediante un proceso consultivo desde principios de los 2000, y más recientemente en el Consejo de Gobierno y el Foro Medioambiental Ministerial Global (GMEF, por sus siglas en inglés). En esta publicación se analizan en detalle muchas de las opciones que están sobre la mesa.

- ***Efectividad de la Comisión de Desarrollo Sostenible de la ONU***

La CDS se creó en la CNUMAD en 1992, y se le dio el mandato de controlar y revisar el progreso hacia los objetivos acordados mundialmente

y las metas del desarrollo sostenible. En sus primeros años obtuvo abundantes éxitos como:

- La llamada al establecimiento de instrumentos legalmente vinculantes referentes al Consentimiento Fundamentado Previo (PIC por sus siglas en inglés) para la importación de productos químicos (1994);
- El establecimiento del Panel Intergubernamental sobre Bosques en la ONU (1995);
- La fijación de requisitos para los acuerdos institucionales sobre la implementación del Programa de Acción Global sobre la Protección del Medio Ambiente Marino de las Actividades en Tierra (1996);
- La formulación y elaboración de estrategias nacionales para el desarrollo sostenible, el establecimiento del Foro Intergubernamental sobre Bosques de la ONU y la creación de diálogos multiparte entre gobiernos y la CDS (1997);
- La Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CNUCYD, o UNCTAD por sus siglas en inglés), el PNUMA (UNEP en inglés) y el Departamento de Naciones Unidas para el Asuntos Económicos y Sociales (DAES, o UNDESA en inglés) para el desarrollo de índices de vulnerabilidad para el trabajo cuantitativo y analítico de los pequeños estados isla en desarrollo y la creación de una revisión de iniciativas voluntarias (1998);
- El establecimiento de unas directrices de Naciones Unidas sobre la protección al consumidor, incluyendo el consumo sostenible y un proceso abierto de consultas informales sobre océanos y mares en la Asamblea general de la ONU (1999);
- El establecimiento de un nuevo cuerpo permanente – el Foro de Naciones Unidas sobre Bosques.¹¹

Desde 2003, las CDS ha funcionado mediante programas bianuales de trabajo centrados en grupos temáticos (*clusters*), separados en ciclos de revisión y de políticas. Las metas y objetivos de la CDS son loables, y se le ha encargado un trabajo importante. Sin embargo, existe la amplia percepción de que es inefectiva, con un bajo nivel de gobierno 'de mera aceptación' y un impacto limitado en la toma de decisiones. Algunos de los encargados de implementar las decisiones resultantes de los ciclos de políticas se sienten altamente excluidos del proceso que conduce a dichos acuerdos, y a la CDS no se asigna paralelamente mecanismo alguno de implementación –en especial, no tiene a su cargo elemento financiero alguno.

La CDS tampoco ocupa un espacio particularmente estratégico en el sistema ONU, siendo una comisión del ECOSOC más que un consejo que reporte a la Asamblea General. Es por tanto difícil para los interesados, gubernamentales y no gubernamentales, asumir la relevancia de la CDS y, como consecuencia, el nivel de voluntad política necesario para conseguir un desarrollo sostenible se ha ido incrementando en periodos de diez años coincidiendo con las grandes cumbres, decayendo significativamente en los años entre ellas. Construir el '*momentum*' para el desarrollo sostenible requiere el establecimiento de un proceso de monitorización y revisión con mayor estatus y capacidad de influencia, con las implicaciones financieras que conlleva.

- **Coherencia y coordinación**

Hay muchas organizaciones, programas y cuerpos internacionales que tratan a nivel global sobre desarrollo sostenible, en particular sobre asuntos medioambientales. Abarcan multitud de AMMs, tratados legalmente vinculantes y convenciones con sus propios secretariados, incluyendo la CMNUCC, la CDB y el Convenio de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD, o UNCCD por sus siglas en inglés). Hay también un abanico de 'comisiones blandas' que incluyen a la CDS y a la Comisión sobre Desarrollo Social. Esto es adicional a un conjunto de mecanismos de revisión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs, o MDGs), que expirarán en 2015 salvo que se amplíen, y a la CNUDS de 2012 (Río+20).

Cada uno de estos cuerpos tiene sus propios objetivos y mandatos, y por tanto pueden funcionar en cierto sentido de forma autónoma; lo cual a menudo provoca procesos y resultados fragmentados. Semejante multiplicidad de cuerpos y procesos también puede afectar a la implementación de los AMMs, ya que los requisitos de monitorización y reporte para los países que quieren adherirse a ellos suponen una presión que dificulta su consecución, especialmente para el caso de los países en desarrollo y los pequeños estados. Además, la fragmentación de portfolios de medioambientales a lo largo y ancho de una plétora de agencias de la ONU, con escasas posibilidades de coordinación entre ellas, socava la adopción de un enfoque estratégico para la consecución de las prioridades y objetivos medioambientales globales.

Hay muchas propuestas para reforzar la coordinación y la coherencia de las actividades medioambientales globales, buena parte de las cuales están recogidas en esta guía. Aunque las soluciones ofrecidas por estas propuestas difieren entre sí, el diagnóstico de la situación es el mismo. Lograr los objetivos medioambientales no es tan sólo cuestión de aumentar la coherencia y la coordinación; pero éste es claramente uno de los requisitos previos, independientemente de cómo se consiga.

- ***Integración de los enfoques social, económico y medioambiental***

Un obstáculo significativo para el logro del desarrollo sostenible es la falta de un enfoque sistémico coherente que integre sus tres pilares persiguiendo un objetivo general. Se han dado muchas soluciones que abordan por separado cada pilar. Incluso el propio desarrollo sostenible se ha convertido de alguna forma en otro pilar, con su propia estructura y sus propios procesos asociados, pero esto no significa necesariamente una 'puesta en conjunto' de los tres pilares.

En el año 2000, la Cumbre del Milenio juntó a la comunidad internacional para acordar un conjunto de objetivos, metas e indicadores de desarrollo interconectados, que se consagraron en los ODMs¹². En el corazón de los ODMs está el pilar social del desarrollo sostenible, que incluye áreas clave como la educación, la salud maternal y el acceso a servicios básicos. El Objetivo 7 compromete a “asegurar la sostenibilidad medioambiental”, y contiene tres metas globales y ocho indicadores globales. Sólo se dedica un objetivo (el 7) a asuntos medioambientales relativos al desarrollo, estando la selección de metas e indicadores del ODM7 basados en un emparejamiento imperfecto entre los grandes convenios medioambientales y los datos existentes a lo largo del mundo para un amplio abanico de países¹³. Se ha dejado a los países la adaptación de esas metas e indicadores a sus sistemas nacionales. Algunos piensan que la notable orientación de los ODMs hacia el desarrollo social ha hecho que el desarrollo sostenible se haya convertido en el marco de referencia para comunidad internacional de desarrollo durante la primera década del siglo XXI. Dado el éxito obtenido por los ODMs en comunicar las demandas básicas, superior al logrado por las pasadas cumbres de desarrollo sostenible, los ODMs han asumido en cierto grado la agenda de éste. De hecho, el nivel de atención prestado por los gobiernos a las revisiones globales de los ODMs excede con mucho el prestado a la Comisión de Desarrollo Sostenible. El éxito aplastante de la Cumbre del Milenio de 2000 terminó por imponerse a los parcialmente decepcionantes resultados posteriores de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 en Johannesburgo. Así, podría decirse que el desarrollo sostenible global se ha convertido en un dominio de los medioambientalistas, lo cual puede ser una dificultad para interpretar el desarrollo sostenible como un enfoque sistémico, integrador e entre pilares.

Por lo que respecta al pilar económico del desarrollo sostenible, se ha reconocido que el proceso global de desarrollo sostenible tiene poca, si no ninguna, jurisdicción sobre esta área, que es privativa de constelaciones intergubernamentales menos abiertas pero mucho más poderosas como el G8 y el G20, el Foro de las Economías Principales

(MEF, por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). A pesar de las loables aspiraciones reflejadas en los documentos resultantes de las cumbres mundiales sobre desarrollo sostenible, será difícil conseguir avances hacia muchos de los compromisos sin la reforma en otras áreas del sistema. Por ejemplo, un buen número de obligaciones medioambientales legalmente vinculantes entra en conflicto con las normas y regulaciones de la OMC. De igual forma, muchos de los principios de la Declaración de Río de 1992 son incompatibles con un sistema financiero global que, incluso tras la crisis financiera mundial, se puede considerar que sigue muy falto de regulación.

Para que el desarrollo sostenible se consiga globalmente, los pilares medioambiental, económico y social deben ser complementarios en vez de contradictorios, y se deben diseñar sistemas globales de gobierno para la integración efectiva de los tres.

- ***Gobernanza del cambio climático***

En los últimos años, el cambio climático ha avanzado significativamente en la agenda global. La CMNUCC es la de mayor perfil de entre las convenciones sobre medio ambiente, y la 15ª Conferencia de las Partes (COP15) celebrada en Copenhague en diciembre de 2009 reunió a jefes de estado de todo el mundo para negociar un acuerdo que limitase la emisión de carbono. Aunque el largamente perseguido ‘acuerdo justo y legalmente vinculante’ aún está por materializarse, la CMNUCC sigue acaparando atención de los actores gubernamentales y no gubernamentales de todo el mundo, y se asocia con niveles crecientes de financiación para la mitigación y la adaptación. Como resultado, ha aparecido una arquitectura para tratar con el cambio climático que acompaña a otros procesos, en vez de integrarse en ellos.

Muchas de las intervenciones necesarias tanto para mitigar como para adaptarse al cambio climático están relacionadas con objetivos básicos sobre energía, medio ambiente y desarrollo sostenible – como las inversiones en energía renovable, la rehabilitación de ecosistemas, o el desarrollo de una infraestructura orientada hacia la resiliencia frente al cambio climático. Sin embargo, muchas de estas intervenciones se gestionan mediante un marco de cambio climático diferenciado, con riesgo de crear duplicidades o de crear incluso otro pilar para el gobierno del desarrollo sostenible. Mientras que la CMNUCC seguirá teniendo necesariamente su propia estructura y su propio foro de negociación, el reto para el gobierno global será integrar de forma sinérgica los resultados y objetivos de la CMNUCC en el sistema internacional.

- ***El papel de las instituciones financieras internacionales (IFIs) para avanzar el desarrollo sostenible***

Los acuerdos globales sobre desarrollo sostenible se construyen en el contexto de cumbres y convenciones, y a través de los cuerpos de gobierno de instituciones relevantes (como el Consejo de Gobierno del PNUMA). Sin embargo, la implementación de estos acuerdos depende en gran medida de la disponibilidad de financiación adecuada. Es ahí donde el papel de las IFIs, incluyendo al Banco Mundial (BM) y a los bancos de desarrollo regional, es crítico. El BM es frecuentemente fideicomisario de fondos establecidos bajo procesos multilaterales. Por ejemplo, administra tanto el Fondo de Adaptación como el Fondo Verde para el Clima, creados bajo el auspicio de la CMNUCC¹⁴. Muchos de los fondos multilaterales para el desarrollo sostenible que se crean fuera de las estructuras y procesos oficiales de las convenciones globales son también gestionados y administrados por el BM, como es el caso de los Fondos de Inversión en Clima (FICs). El BM reparte miles de millones de dólares de financiación para el desarrollo que podrían realmente acelerar el desarrollo sostenible si se manejan adecuadamente.

Esto pone de manifiesto dos retos diferenciados. En primer lugar, el BM debería mostrar un nivel de representación, transparencia y responsabilidad en el manejo de esos fondos que muchos piensan que incapaz de conseguir. Sus críticos sugieren que el BM no es simplemente una 'almacén' de fondos imparcial, pues influye en la forma en que esos fondos se gastan. Por el contrario, muchos sugieren que es un verdadero cuerpo de toma de decisiones, pero sin los niveles de representación y responsabilidad que darían garantías sobre esa autoridad. Alegan que el BM está principalmente orientado a donar fondos, y que su toma de decisiones sigue reflejando los objetivos y prioridades de los países desarrollados por encima de los de los países en desarrollo para servir a los cuales fue diseñado. El segundo reto es la coherencia de la financiación del BM. Los críticos aducen que si se le otorgan fondos para el desarrollo sostenible, su portfolio de financiación debería reflejar este objetivo, para que tenga credibilidad como un mecanismo de financiación para el desarrollo sostenible. La gran mayoría de los fondos del BM continúa siendo canalizada vía proyectos y programas tipo 'business-as-usual', con frecuencia invirtiendo en industrias extracti. De hecho, el análisis de los diez primeros meses del año financiero 2010 muestra que el Grupo BM invirtió en combustibles fósiles 4,7 miles de millones de dólares, un aumento sustancial sobre los 3,8 del año 2008 completo¹⁵. Las cifras muestran también que la financiación del BM a centrales energéticas de carbón se ha multiplicado por 40 en los últimos cinco años, alcanzando los 2,8 miles de millones de libras esterlinas en 2010¹⁶. Fue particularmente controvertido

el préstamo a la compañía energética sudafricana Eskom en 2010 para financiar la construcción de una central de carbón¹⁷. Esta contradicción es para muchos incompatible con el papel del BM como agente financiador del desarrollo sostenible.

A pesar de la críticas que suscita, parece que actualmente el BM es la única institución financiera global con capacidad para proveer de los niveles de financiación necesarios para alcanzar los ‘cambios transformacionales’ hacia el desarrollo sostenible. También sigue jugando un papel crucial en la gestión de fondos multilaterales como alternativa a los fondos bilaterales, lo que es crítico para asegurar la coherencia de los donantes y los objetivos comunes del desarrollo sostenible. Los fondos bilaterales gestionados por los países donantes son una dificultad para esa coherencia y aumentan la burocracia y los costes de administración de la ayuda en los países en desarrollo. La clave para conseguir que el BM y otras IFIs sean adecuados a su propósito está en una reforma progresiva, gran parte de la cual debe ser promovida por los gobiernos, con la sociedad civil apoyando esa reforma. Este documento recoge algunas de las opciones de reforma.

La reforma del gobierno global para alcanzar el reto del desarrollo sostenible

Los retos pendientes para la gobernanza en sentido amplio que esta guía identifica, combinados con algunas de las debilidades institucionales, suponen una llamada a repensar el gobierno global para el desarrollo sostenible. Esta guía, además de repasar algunos conceptos e instituciones clave para el desarrollo sostenible, identifica tanto los procesos de reforma para la gobernanza del desarrollo sostenible que se han puesto en marcha a nivel global como las múltiples propuestas de reforma que se han hecho como parte de esos procesos o en paralelo a ellos. Hay múltiples propuestas de reforma, desde radicales hasta paulatinas, pero todas comparten la visión de la necesaria creación de un sistema global de gobierno para el desarrollo sostenible, y abordan los retos identificados aquí. La riqueza y la amplitud de miras del pensamiento en esta área, unido al rápido devenir y la naturaleza evolutiva de las propuestas de reforma, lleva a que esta guía no pueda ser exhaustiva. Al contrario, hay sin duda muchas ideas e innovaciones que no se incluyen aquí, sea en pos de la brevedad o porque los autores de este documento no dieron con ellas durante su investigación.

**INSTITUCIONALES
GLOBALES PARA
EL GOBIERNO DEL
DESARROLLO
SOSTENIBLE**

INSTITUCIONES GLOBALES PARA EL GOBIERNO DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Este capítulo señala algunas de las principales instituciones responsables de la implementación del desarrollo sostenible. Al ser el desarrollo sostenible un paradigma compuesto por tres pilares interconectados – económico, social y medioambiental – debería ser en último término el objetivo principal de todas las instituciones globales. Para las instituciones que se citan a continuación es un objetivo más principal que para otras:

LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS

La Asamblea General es el cuerpo operacional clave de Naciones Unidas, con funciones de deliberación, creación de políticas y representación. Por consiguiente, la Asamblea General es una plataforma para la discusión multilateral “*del espectro completo de asuntos internacionales cubiertos por la Carta*”¹⁸. Aunque la Carta de Naciones Unidas no hace referencia oficial al medio ambiente o al desarrollo sostenible, éste está cubierto, al menos de forma parcial, por las funciones y poderes de la Asamblea General, que incluyen:

*“La Asamblea General iniciará estudios y realizará recomendaciones con el propósito de promover la cooperación internacional en los campos económico, social, cultural, educacional y de salud”*¹⁹.

La Asamblea General ha adoptado multitud de resoluciones que reafirman la interconexión de los desarrollos social, económico y medioambiental, incluyendo las declaraciones de las grandes cumbres sobre desarrollo sostenible – CNUMAD en 1992, Declaración del Milenio en 2000 y CMDS en 2002. A través de estas resoluciones, el desarrollo sostenible se ha convertido en un elemento central en el marco de Naciones Unidas. La Asamblea General también trata sobre desarrollo sostenible en el proceso de establecimiento de estándares y en la elaboración de borradores y regulaciones, así como en la implementación de las medidas acordadas²⁰. La Asamblea enlaza con otros cuerpos de la ONU para mejorar la coordinación en actividades relacionadas con el desarrollo sostenible.

LA SEGUNDA COMISIÓN (ECOFIN)

La Segunda Comisión, o Comité Económico y Financiero (ECOFIN), es un comité de Naciones Unidas a cargo de asuntos de finanzas y economía globales, incluyendo comercio internacional, financiación para el desarrollo, desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza²¹.

Aunque la Segunda Comisión está principalmente a cargo de temas macroeconómicos. Una buena parte de su trabajo se centra en el desarrollo y la soberanía sobre recursos naturales. De hecho, trata asuntos relativos a grupos de países en circunstancias especiales, como los países menos desarrollados²². Además, la Segunda Comisión es responsable de coordinar la implementación y el seguimiento de muchas referencias y programas de desarrollo sostenible y pobreza mundial, como la Década de Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza y la CMDS²³.

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (ECOSOC)

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) está formado por 54 estados miembros, elegidos por la Asamblea General²⁴. Su función central es reestructurar y revitalizar las actividades de la ONU en con economía, sociedad y campos relacionados, y gestionar la coordinación del desarrollo sostenible en el sistema de Naciones Unidas, integrando los asuntos medioambientales y de desarrollo en sentido más amplio en las políticas y los programas de la ONU²⁵. El Ecosoc está asimismo a cargo de emprender estudios y publicar informes sobre temas internacionales de salud, educación y desarrollo sostenible, entre otras áreas, y de hacer recomendaciones sobre los mismos a la Asamblea general, los miembros de la ONU y las agencias especializadas²⁶.

El ECOSOC tiene potencial para ser un cuerpo efectivo para dirigir el desarrollo sostenible de forma coherente e integradora, formulando recomendaciones políticas a los estados miembros y al sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, su efectividad en conseguirlo ha sido cuestionada²⁷. Esta publicación recoge algunas propuestas para su reforma.

LA COMISIÓN DE DESARROLLO SOSTENIBLE (CDS)

La Comisión de desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (CDS), creada por la Agenda 21 (resultante de la CNUMAD en 1992), es una comisión del ECOSOC. Las funciones de secretariado de la CDS las ejerce la División de Desarrollo Sostenible (DDS), que tiene las atribuciones, más amplias, de servir como fuente fidedigna de referencia sobre desarrollo sostenible dentro de la ONU²⁸. La DDS está incluida en el ECOSOC, cuya misión es promover el 'desarrollo para todos', con subdivisiones centradas en elementos particulares de ella²⁹.

La CDS actúa como coordinador de asuntos de desarrollo sostenible en el ECOSOC. Sus funciones principales son: monitorizar el progreso en los objetivos acordados internacionalmente sobre desarrollo sostenible; facilitar el diálogo entre gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONGs),

agencias de la ONU y otras partes interesadas; y dar recomendaciones a la Asamblea General a través del ECOSOC³⁰. Los miembros del gobierno de la CDS son elegidos por los grupos regionales. El ECOSOC revisa los reportes anuales de la CDS y promueve la integración de los asuntos relativos a medio ambiente y a desarrollo³¹.

Hay varias dificultades para el funcionamiento de la CDS. Son muchos los que piensan que está necesitada de reformas, entre los que se encuentran varios defensores de la CDS³². Otros argumentan que más que canalizar asuntos medioambientales, realmente la CDS contribuye a fragmentarlos³³. Según estos puntos de vista, la CDS promociona asuntos medioambientales de forma aislada de debates económicos y sociales, lo que puede deteriorar fuertemente su credibilidad. Otro reto es que las funciones de la CDS y otras organizaciones como el PNUMA y el GMEF, pueden a menudo solaparse en sus áreas de interés³⁴. Finalmente, la CDS carece de capacidad para forzar la conformidad de los gobiernos a nivel internacional, nacional y local³⁵.

GRUPO DE GESTIÓN AMBIENTAL (GGA)

El GGA (EMG por sus siglas en inglés) es un cuerpo inter-agencias de coordinación entre los organismos de la ONU para asuntos medioambientales, establecido en 2001 por la Resolución de la Asamblea General 53/242. La resolución refrendaba la propuesta de establecer un GGA apuntada por el informe del Secretario General sobre medio ambiente y asentamientos humanos.

El objetivo del GGA es resolver ineficiencias y coincidencias en el gobierno del medio ambiente³⁶. Facilitar la coherencia del sistema completo es esencial como forma de evitar la proliferación de AMMs, regímenes y procesos, que ha exacerbado la fragmentación del gobierno internacional sobre asuntos de medio ambiente³⁷. El GGA se compone de agencias especializadas, programas y órganos del sistema de Naciones Unidas, incluyendo los secretariados de AMMs. EL GGA está presidido por el Director Ejecutivo del PNUMA³⁸.

El GGA coordina y sirve de soporte a muchos procesos de consulta de la ONU con el objetivo de proporcionar una mayor comprensión del gobierno de asuntos medioambientales y de desarrollar enfoques que proporcionen una cooperación internacional sólida. Recientemente el GGA ha sido invitado por el Consejo de Gobierno del PNUMA a ayudar al Grupo de Consulta de Ministros y Representantes de alto Nivel, que está considerando una amplia reforma del sistema de gobierno internacional sobre medio ambiente³⁹.

El GGA también juega un papel importante en aumentar la coherencia y encauzar las consideraciones medioambientales a nivel nacional a través de actividades operacionales. Se asignan responsabilidades a gobiernos nacionales para promover marcos coherentes de gobierno nacional que posibiliten alcanzar sus los acuerdos multilaterales medioambientales que hayan suscrito. Al dar soporte a los gobiernos nacionales a nivel operacional, el GGA también puede ayudar a mejorar los enfoques para el gobierno de éstos en asuntos medioambientales.

EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE (PNUMA)

El PNUMA se fundó como resultado de la Conferencia de naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano de Estocolmo en 1972. Es responsable de la coordinación de las actividades medioambientales de todo el sistema ONU, y presta ayuda a los países en desarrollo para implementar políticas y prácticas medioambientalmente responsables⁴⁰.

Se concibe como la ‘conciencia medioambiental’ de Naciones Unidas⁴¹. El PNUMA es un cuerpo intersectorial que trabaja en asociación con varios actores del sistema, como otras unidades de la ONU, organizaciones internacionales, ONGs y el sector privado. Su base de operaciones está en Nairobi (Kenia), con lo que es la primera agencia de la ONU cuyas oficinas centrales se ubican en un país en desarrollo, y en consecuencia se dice que está bien colocada para posibilitar un mejor entendimiento sobre los asuntos medioambientales que afectan a estos países⁴².

El PNUMA promueve la protección medioambiental y el uso sostenible de recursos naturales mediante la financiación y la formación, así como facilitando debates multilaterales y avanzando en regímenes medioambientales internacionales. Buena parte de las recientes actividades del PNUMA se ha centrado en la comprensión, la mitigación y la adaptación al cambio climático. El PNUMA creó el IPCC de forma conjunta con la Organización Meteorológica Mundial. El gobierno del PNUMA recae en su Consejo de Gobierno, fijado por la Resolución de la Asamblea General 2997 (XXVIII) de 15 de diciembre de 1972. El Consejo de Gobierno reporta a la Asamblea General a través del ECOSOC. Sus miembros son elegidos por la Asamblea General por períodos de cuatro años, considerando el principio de representación regional equitativa. Entre las responsabilidades del Consejo de Gobierno están la promoción de la cooperación internacional sobre medio ambiente y el asesoramiento político para la dirección y coordinación de programas medioambientales dentro del sistema ONU. En 1999, una nueva resolución de la Asamblea General estableció que el GMEF sería

el encargado de examinar asuntos políticos emergente e importantes sobre medio ambiente⁴³.

A pesar de que el perfil del PNUMA ha crecido durante años, se percibe ampliamente que aún necesita más autoridad y un papel más fuerte en el gobierno medioambiental. Aunque ha logrado varias asociaciones estimables, su capacidad operativa es extremadamente limitada en comparación con su 'agencia hermana', el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que está presente en muchos países. EL PNUMA también carece de la autoridad necesaria para forzar la legislación medioambiental o para gestionar la estrategia medioambiental a través del sistema de Naciones Unidas. El PNUMA sufre una seria falta de fondos para abordar una agenda en continua expansión⁴⁴. Tiene muy poco presupuesto en comparación con otras agencias tocantes a pilares social, medioambiental y económico, incluyendo al PNUD y al Banco Mundial (BM). Finalmente, se percibe que está desconectada de la ONU por su ubicación tan distante, lejos de los mayores centros de decisión de la ONU, impidiendo así que ejerza su función catalizadora y de coordinación⁴⁵.

A pesar de todo, el PNUMA ha conseguido algunos éxitos importantes en el desarrollo y la gestión de regímenes internacionales para la gestión de problemas medioambientales. Su papel ha sido crucial para el lanzamiento de un enfoque global para el control de productos contaminantes y químicos, para la protección de la capa de ozono y para parar la pérdida de biodiversidad. Muchos acuerdos y convenciones de referencia para abordar estos asuntos globales se iniciaron en el PNUMA.

EL PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

El PNUD es la red de naciones Unidas sobre desarrollo global. En sus propias palabras, *“es una organización que aboga por el cambio y por la conexión entre países de cara al conocimiento, la experiencia y los recursos para ayudar a la gente a construir unas vidas mejores”*⁴⁶. Se fundó en 1965 para combinar el Programa ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial de Naciones Unidas. El PNUD tiene una fuerte presencia internacional, trabajando en 177 países para ayudarles a desarrollar sus propias soluciones a los retos globales y nacionales. El PNUD se asocia con personas a todos los niveles sociales para ayudar a construir naciones que puedan resistir a las crisis y llevar y mantener el tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida para todos. Su trabajo cubre cuatro áreas principales:

- El gobierno democrático

- La reducción de la pobreza y el logro de los ODMs
- La prevención y recuperación de las crisis
- El medio ambiente y el desarrollo sostenible

El PNUD también trabaja en asuntos de SIDA y fomenta los derechos sociales, la capacitación y el empoderamiento de las mujeres en todas sus actividades.

El PNUD fue identificado por la Agenda 21 como una de las agencias centrales para la consecución del desarrollo sostenible. El capítulo 38 resume sus funciones y responsabilidades, y afirmaba que *“a través de su red de oficinas de campo fomentará la ofensiva colectiva de Naciones Unidas para apoyar la implementación de la Agenda 21 a niveles de país, regional, inter-regional y global, basándose en la experiencia de las agencias especializadas y de otras organizaciones y cuerpos de Naciones Unidas involucrados en actividades operacionales”*⁴⁷

El PNUD es una institución global fundamental para la implementación del desarrollo sostenible, en parte porque se orienta hacia asuntos que son altamente relevantes para la integración de los sus tres pilares, pero también porque tiene la capacidad, presupuesto y alcance global para avanzar hacia los objetivos de desarrollo sostenible. Aunque el PNUD está fuertemente centrado en el pilar social, también contribuye al medioambiental por medio de su Programa de Medio Ambiente y Energía, en particular con iniciativas sobre bosques, acceso a la energía, desertificación, conservación de la biodiversidad, agua, y mitigación y adaptación al cambio climático. El PNUD se identifica a sí mismo como un implementador líder de programación para el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés) y otros fondos relacionados con el clima. Es crítico para gestionar el medio ambiente de manera sostenible a la vez que avanza en reducir la pobreza⁴⁸. Puede jugar un papel clave en la integración de los tres pilares. También pone énfasis en la colaboración entre el PNUD y el PNUMA. Por ejemplo, en pos de la eficiencia sobre los recursos, el Plan Estratégico de Bali para la Capacitación y el Desarrollo Tecnológico que se acordó en el Consejo de Gobierno de 2005, llevó al establecimiento de un Memorándum de Entendimiento entre el PNUD y el PNUMA para realizar actividades de capacitación sobre asuntos medioambientales a nivel de países, donde el PNUD tiene una infraestructura de la que el PNUMA se puede beneficiar.

CONCEPTOS SOBRE LA GOBERNANZA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

CONCEPTOS LA GOBERNANZA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

Esta sección revisa algunos de los conceptos y principios más importantes que sirven de base para la gobernanza global del medio ambiente y, más ampliamente, del desarrollo sostenible. Muchos de estos conceptos se derivan de la Declaración de Río de 1992, que incorporó 27 principios para la consecución global del desarrollo sostenible. Todos ellos se basan a su vez en la Declaración de Estocolmo de 1972, así como en el concepto de desarrollo sostenible establecido por la Comisión Brundtland en 1987 como:

“(...) aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las siguientes generaciones para satisfacer las suyas propias.”⁴⁹

A continuación se comentan los más prominentes de esos 27 principios.

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

Se conoce como principio de precaución (PP) al Principio 15 de la Declaración de Río de 1992:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución según sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”⁵⁰.

Así pues, el PP determina que es imprescindible la evidencia científica para emprender acciones contra una amenaza medioambiental. Más bien, la responsabilidad de la ciencia sería probar que esa amenaza no existe. Si no se puede probar la ausencia de amenaza, los gobiernos nacionales y la comunidad internacional quedan obligados a asumir que el riesgo potencial existe. El PP tiene alta relevancia para los derechos humanos, pues aquellos pueblos cuya calidad de vida está más estrechamente vinculada a los ecosistemas o los hábitats naturales deben contar con una protección de éstos como un derecho humano inalienable. Ligando las anteriores frases de este párrafo, son muchas las voces que claman que no es necesaria la constatación científica de que el soporte a la vida que prestan esos hábitats está en peligro para hacer efectiva la protección al derecho de esa comunidad a mantener su forma de vida.

A pesar de la aparición del PP en legislaciones nacionales e internacionales, no están homogeneizados ni su definición ni su efecto. Un estudio de Stewart (2002)⁵¹ sobre el uso del PP en la legislación identificó 14 interpretaciones diferentes, que se pueden dividir en cuatro puntos básicos:

1. La existencia de incertidumbre científica no impide de forma automática la regulación de actividades que potencialmente suponen un riesgo significativo (PP no excluyente)
2. Los controles regulatorios deben incorporar un margen de seguridad, y las actividades deben estar por debajo dentro de los límites en los que se ha comprobado que no existen efectos adversos predecibles (PP como margen de seguridad).
3. Las actividades que implican un potencial incierto de daño significativo deben someterse a la mejor tecnología disponible para minimizar el riesgo de daño, a menos que el promotor de la actividad demuestre que no suponen riesgo (PP como mejor tecnología disponible)
4. Deben prohibirse las actividades que supongan riesgo significativo de daño a menos que su promotor muestre que no presente riesgos apreciables (PP prohibitiva)

Para que el PP cumpla su función deben resolverse algunos asuntos clave. El quid de la cuestión está en la relación entre la ciencia o evidencia y la política referida por el principio, en la que la política no debe estar predominantemente determinada por la capacidad de probar científicamente que una actividad es perjudicial. Es difícil cambiar la naturaleza de esta relación por la necesidad que quienes toman decisiones políticas tienen de dedicar un capital político importante a introducir legislación medioambiental, cuestión que a menudo está relacionada con la evidencia concreta de amenaza. El principio también se critica con frecuencia por su falta de pragmatismo, ya que la cantidad de actividades potencialmente dañinas medioambientales es tan grande que su coste sería inmenso.

En teoría, el principio de precaución podría ser un marco legal para la protección de sistemas ecológicos vulnerables y de los derechos naturales de aquéllos que dependen de ellos, pero hay no pocos aspectos pendientes a considerar para su aplicación extensiva y consistente.

PRINCIPIO ‘QUIEN CONTAMINA PAGA’

El Principio ‘Quien contamina paga’ (QCP), Principio 16 de la Declaración de Río, dice:

“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”⁵².

La primera mención a los fundamentos del principio se puede encontrar en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre los Principios Guía Concernientes a Aspectos Económicos Internacionales de la Políticas Medioambientales, de 1972, en los que se dice:

“El principio a utilizar para la asignación de los costes de prevención de la polución y de las medidas de control que favorezcan el uso racional de los recursos medioambientales escasos y para evitar distorsiones en el comercio e inversión internacionales es el llamado Quien Contamina Paga”

Profundiza en su elaboración:

“Este principio significa que el contaminador debe soportar los gastos de implementar las medidas mencionadas anteriormente, decididas por las autoridades públicas para asegurar que el medio ambiente esté en un estado aceptable”⁵³.

El principio QCP pretende asegurar que cualquiera que provoque polución medioambiental sea responsable de pagar los costes por el daño causado. A nivel internacional, tiene implicaciones de alto alcance sobre las responsabilidades respectivas de los estados nación en abordar los problemas medioambientales globales. En el contexto de las negociaciones sobre cambio climático, muchos argumentan que los estados que han sido históricamente los mayores contaminadores deben asumir el liderazgo en la lucha contra el cambio climático, incurriendo en los costes derivados de la respuesta a esos impactos. El principio también supone la argumentación para el establecimiento de marcos fiscales regulatorios y para otras medidas que integren las ‘externalidades medioambientales’ en el coste de los productos y servicios. Haciendo las actividades medioambientalmente perjudiciales más costosas, habría un fuerte incentivo para invertir en modos más sostenibles de producción.

Existen no pocas cortapisas a la implementación del principio QCP. En primer lugar, a nivel global puede ser difícil asignar las responsabilidades

respectivas de los estados, por ejemplo, en el contexto del cambio climático, debido a las complejidades derivadas de la atribución de causalidad. También puede haber una dimensión histórica sobre la degradación medioambiental –algunos estados cuya contribución histórica a la degradación medioambiental ha sido insignificante están llevando a cabo actividades altamente dañinas para el medio ambiente.

A nivel nacional, también es un reto implementar el principio de forma consistente, dado que el impacto que podría tener en algunas industrias clave puede ser demasiado dramático para ser realizable políticamente. También hay consideraciones sobre equidad – incluso si aplicase de forma consistente, podría interpretarse que el principio QCP permite a aquéllos que disponen de más recursos financieros sigan adelante con sus actividades fuera de la regulación existente, mientras que aquéllos con medio más escasos estarían forzados a realizar sacrificios.

Los retos para el principio QCP se debatirán con intensidad en las conversaciones para Río+20 sobre el otro tema de la conferencia: la economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

El asunto de la valoración de los ecosistemas – incorporando el pago por los bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas, que actualmente son un factor no considerado en las transacciones económicas – ha tomado gran fuerza en la agenda internacional durante los últimos años. Es en realidad una extensión o reinterpretación del principio QCP. El reciente estudio del PNUMA y otros autores '*La economía de los ecosistemas y la biodiversidad*'⁵⁴ (TEEB, por sus siglas en inglés) explica cómo algunas de las empresas más grandes y exitosas del mundo no serían viables si se les hiciera pagar por los servicios que reciben de los ecosistemas.

RESPONSABILIDADES COMUNES PERO DIFERENCIADAS

El origen de la expresión 'responsabilidades comunes pero diferenciadas' (RCPD) se remonta a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972. Sin embargo, no fue hasta 1992 durante la CNUMAD cuando la frase se enunció formalmente como un principio y se asumió como parte integral de la Declaración de Río⁵⁵. El Principio 7 dice:

“Los estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

En función de sus distintas contribuciones a la degradación medioambiental global, los estados tienen responsabilidades comunes, pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que soportan para el logro del desarrollo sostenible como resultado de las presiones que sus respectivas sociedades ejercen sobre el medio ambiente y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen⁵⁶

El principio RCPD se refiere a la necesidad de que estados concretos ejecuten su parte en la identificación, evaluación y consiguiente acción sobre asuntos de desarrollo sostenible que trascienden sus fronteras nacionales y no pueden ser abordados unilateralmente. El papel que cada estado nación debe asumir es diferente en función de su capacidad económica y técnica, así como de su contribución histórica a la degradación medioambiental.

Posteriormente, el concepto fue consagrado por la CMNUCC, que enfatiza que el cambio climático es un 'problema común a la humanidad'. Sin embargo, también reconoce la legitimidad y el derecho de los países en desarrollo a perseguir el crecimiento económico de manera sostenible y de forma que sea consistente con el objetivo de reducción de la pobreza⁵⁷. También estipula que los países desarrollados deben liderar la mitigación del cambio climático, emplazándoles a mostrar cómo están prestando asistencia a los países en desarrollo para que éstos cumplan con sus obligaciones, a través de la transferencia de tecnología y financiación, cumpliendo a la vez sus propios compromisos y objetivos.

El RCPD lo asumieron posteriormente como principio central las siguientes conferencias de la CMNUCC, y fue consagrado por el Protocolo de Kioto de 1997. Aunque ocupó un lugar destacado durante las negociaciones sobre cambio climático anteriores, fue ésta la primera vez que fue incluido en un acuerdo internacional jurídicamente vinculante. Continúa siendo invocado por la CMNUCC para apuntar que los estados nación históricamente responsables de las emisiones de carbono deberían comprometer más recursos para la mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, también se interpreta crecientemente como aplicable a las circunstancias actuales de los estados nación, asignando por tanto responsabilidad a las economías en transición.

ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA

El Principio 10, de Acceso a la Información, Participación y Justicia (AIPJ) en la toma de decisiones medioambientales, dice:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

El Principio 10 introduce la responsabilidad, transparencia y empoderamiento democrático en la toma de decisiones medioambientales. Con el acceso a la información sobre impactos medioambientales se incorpora la transparencia al proceso de toma de decisiones en este campo. Con la participación, los ciudadanos pueden involucrarse en la toma de decisiones a través de consultas y diálogo, y hacer propuestas constructivas de forma que la legislación se haga mayor eco de sus necesidades. Mediante el acceso a la justicia, los ciudadanos pueden reorientar y remediar, proteger su acceso a la información y a la participación y oponerse a decisiones que no tengan en cuenta sus intereses⁵⁸.

El Principio 10 tiene una implementación desigual en el mundo. Incluso en casos en que existen leyes, pueden faltar aún mecanismos para divulgar públicamente de forma integral la información medioambiental. En muchos países desarrollados ha habido una mejora legal para garantizar a los ciudadanos un mayor acceso a la información y un compromiso de mejorar la involucración, la consulta y la participación en asuntos medioambientales. En la práctica, sin embargo, muchas de estas leyes sólo se reflejan en el papel. Los esfuerzos por aumentar la participación en la toma de decisiones son a menudo asuntos enfocados de arriba abajo que tienen lugar hacia el final de los procesos de decisión, cuando las posibilidades de influir en el resultado son mínimas. Adicionalmente, el acceso a la justicia sigue constreñido por *“obstáculos de coste, faltas de claridad sobre los procesos de apelación y también falta de reconocimiento como parte reconocida para tener legítimo interés en el caso”*⁵⁹.

Uno de los esfuerzos más integradores para la implementación del Principio 10 lo da la Comisión de Naciones Unidas para Europa (CEPE o

UNECE en inglés) con el Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, también llamada Convenio de Aarhus en referencia a la ciudad danesa donde se aprobó en 1998. La CEPE negoció el Convenio como un acuerdo regional a ser firmado y ratificado por los países, principalmente en Europa y Asia Central (Asia Central entra en las atribuciones de Europa). El anterior Secretario General de la ONU Kofi Annan se refirió a este convenio como la “operación más ambiciosa en el área del medio ambiente emprendida bajo los auspicios de Naciones Unidas”⁶⁰.

En el Consejo de Gobierno del PNUMA de 2010 se aprobó una serie de orientaciones para el desarrollo de legislaciones nacionales sobre acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos medioambientales⁶¹. Aunque estas orientaciones se inspiran fuertemente en el Convenio de Aarhus, no son vinculantes, y no incluyen procesos para el reporte, la monitorización o la revisión. Para abordar esta carencia, el Instituto Recursos Mundiales (*World Resources Institute*, WRI) y la Iniciativa para el Acceso (*Access Initiative*) están lanzando una campaña de cara a Río+20 para presentar argumentos a favor de los convenios regionales para el derecho de acceso a la información medioambiental⁶². Se argumenta que los enfoques regionales son los que mayores probabilidades de éxito tienen. En cuanto al Convenio de Aarhus, permite la adhesión a estados que no forman parte del CEPE, aunque la incorporación de nuevos miembros debe ser aprobada por la Conferencia de las Partes del Convenio, lo cual supone dificultades porque el Convenio se percibe como focalizado hacia Europa. La negociación regional facilita una mayor propiedad sobre el proceso a las respectivas regiones, y permite salvar barreras culturales e idiomáticas que existen a nivel mundial. Como factor más importante, ayuda a evitar que la legislación descienda a unos mínimos muy bajos para que puedan ser tomados como el común denominador de todas las partes negociadoras, cuestión que con frecuencia es un inconveniente de las negociaciones mundiales. La ambición es que el documento resultante de Río+20 llame a poner en marcha negociaciones regionales y por tiempo limitado, supervisadas por las autoridades regionales pertinentes.

BIENES PÚBLICOS GLOBALES

Con ‘bienes públicos globales’ se hace referencia a los bienes y servicios medioambientales, tales como los océanos y la atmósfera terrestre. Un bien público así es ‘sin rival’ y ‘no excluyente’, lo que significa que el consumo o uso del bien (por ejemplo, el aire que respiramos) por una persona no reduce la disponibilidad de él para otras.

La Tragedia de los Bienes Comunes

En 1968 Garrett Hardin acuñó la expresión ‘*tragedy of the commons*’ (tragedia de los bienes comunes). Este concepto se refiere al caso de bienes que son compartidos sin que alguien tenga responsabilidad sobre su gestión. De acuerdo con Hardin, el comportamiento egoísta al compartir un bien o recurso común puede desembocar en su falta de gestión y en su degradación, a menos que alguien tenga autoridad para imponer normas en interés de todos los concernidos⁶³. Un ejemplo claro de la tragedia de los bienes comunes ocurre en los casos de polución transfronteriza o atmosférica.

Durante la negociación de leyes internacionales como el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en los años 70 y 80, pareció que había entusiasmo por acordar el gobierno de los recursos y bienes que forman los bienes públicos globales mediante un principio conocido como ‘*the common heritage of humankind*’ (la herencia común de la especie humana)⁶⁴. Los recursos de herencia común se definieron como “*aquéllos cuya propiedad es de todas las naciones, no de una; se gestionan multilateralmente, no unilateralmente, siendo los beneficios de esa gestión para todos; y que se utilizan sólo para fines pacíficos*”⁶⁵. Sin embargo, la falta de acuerdo sobre el uso de este principio de ‘la herencia común de la especie humana’ y su notable ausencia en la legislación internacional y en los AMMs evidencia que el concepto de herencia común no es aceptado por muchos estados.

En vez del principio de herencia común hay otro similar, aunque podría decirse que su efectividad es menor: el concepto de ‘*the common concern of humankind*’ (patrimonio común de la humanidad). Se refiere al interés humano por preservar los bienes y recursos planetarios y por mantener y preservar los bienes públicos globales. Hay dos AMMs importantes que abordan este asunto: el Convenio de Naciones Unidas sobre Biodiversidad y el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático. “*Al contrario de lo que sucede con el concepto de herencia común, el de patrimonio común no implica obligaciones legales, sino que expresa la apertura de la comunidad internacional a regular recursos que de otra forma estarían estrictamente bajo el control de las naciones soberanas*”⁶⁶.

La gobernanza internacional de los bienes comunes

Hay una gran diferencia entre los bienes privados y los bienes públicos globales o los bienes públicos. Se presume que Adam Smith, un temprano abanderado del empresariado libre, suponía un sano equilibrio entre bienes públicos y privados⁶⁷. Sin embargo, se argumenta que la globalización ha destruido dicho equilibrio y que los mercados se imponen actualmente por todo el mundo, mientras que las instituciones y leyes que generan protección y control público siguen siendo esencialmente de carácter nacional⁶⁸. En consecuencia se interpreta que los argumentos en favor de un mayor gobierno de los bienes comunes y públicos deben insistir en la necesidad de mejorar y reequilibrar una relación armoniosa entre bienes públicos y privados. Como tal, los defensores de reforzar el gobierno de los bienes públicos globales están deseosos de proteger el tipo de bienes públicos que es vulnerable a la actitud de parte de los inversores privados que sólo seleccionan los frutos positivos despreciando las consecuencias ligadas a la forma en que se han producido (*cherry picking*)⁶⁹.

EQUIDAD INTERGENERACIONAL

Como anteriormente se ha expuesto, la definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland de 1987 consagra el reconocimiento de la responsabilidad que una generación tiene para con las siguientes⁷⁰.

Este amplio paradigma de desarrollo sostenible da lugar a cuestiones importantes sobre cómo las sociedades pueden proporcionar los mismos niveles de desarrollo para las generaciones presente y futuras, y sobre qué formas o direcciones debe seguir este desarrollo para ser sostenible. El Informe también enfatiza que muchos de los problemas medioambientales son el resultado de disparidades en el reparto de poder económico y político. Otro estudio influyente, el '*Caring for the Earth*'⁷¹ (cuidando la Tierra) de 1991 enfatiza la importancia de restringir el desarrollo a los límites de carga del Planeta Tierra, es decir, a los límites de los procesos de recuperación y reciclaje que permiten a la biosfera proveer de recursos renovables, asimilar desechos y suministrar otros bienes y servicios ambientales. Este concepto sigue siendo el eje de la interpretación actual de desarrollo sostenible.

Un estudio reciente que profundiza en este concepto se ha enfocado en nueve límites planetarios que conforman la capacidad de carga de la Tierra y que detallan el 'espacio operativo seguro para la humanidad'⁷². La ciencia sobre los límites del planeta proporciona un marco conceptual que apuntala la necesidad de que el desarrollo sea inherentemente sostenible si la humanidad quiere operar en dicho espacio seguro. Este concepto ha ganado interés en los encuentros preparativos de Río+20, y se ha publicado un documento de debate que argumenta que en la cumbre debe reconocerse la existencia de un límite social y alcanzarse un compromiso para no sobrepasarlo, definiendo unas fronteras para la vida de la humanidad⁷³. Tener éxito en el desarrollo sostenible, unido a no sobrepasar esos límites sociales permitiría poner en práctica el principio de responsabilidad intergeneracional⁷⁴.

El desarrollo sostenible exige, en términos generales, que el bienestar de la presente generación no aumente a costa del de las siguientes, y que por tanto no siga una evolución descendente con el paso del tiempo. La siguiente generación sólo podrá disfrutar de tanto bienestar como la presente si dispone de un stock de capital similar para producirlo. Expresado en otros términos, la sostenibilidad implica 'vivir de los intereses' en lugar de 'vivir del capital'. Se puede decir que el stock de capital se compone de tres tipos:

- **Capital natural**, como los bosques, el aire, el agua, los suelos y la biodiversidad (normalmente a los anteriores se les conoce como 'recursos medioambientales') y otros recursos como minerales y áridos

- **Capital humano**, como los habilidades, conocimientos y otros recursos humanos entre los que está cobrando fuerza el 'capital social'⁷⁵
- **Capital creado por los humanos**, como los bienes y manufacturas, la maquinaria, las infraestructuras, los edificios y otras formas.

Por tanto, la sostenibilidad implica que, como mínimo, un país debería mantener un stock constante de capital agregado a lo largo del tiempo. La elección que cada país haga sobre la composición de ese stock de capital agregado a mantener determinará si se encamina hacia:

- **Una sostenibilidad débil**, en la que el capital natural ha sido sustituido por el humano o por el creado por los humanos (por ejemplo, si destruye los bosques primarios para construir fábricas o centros vacacionales); o
- **Una sostenibilidad fuerte**, en la que no sustituye el capital natural por otras formas de capital (por ejemplo, conserva una masa permanente de bosques primarios).

Para que los recursos renovables (como peces, bosques y agua) y sumideros de desechos (como la atmósfera) sean usados de forma sostenible, se requiere que el ratio al que se recolectan o aprovechan (o al que se descargan emisiones, en el caso de la atmósfera) no debe exceder el ratio de regeneración o la capacidad de asimilación. Los recursos no renovables como los minerales no se regeneran, por lo que en su caso la sostenibilidad se convierte en cuestión de mantener su utilidad a lo largo del tiempo, sea disminuyendo el ritmo de agotamiento de sus reservas (mediante reciclaje, incrementos de eficiencia o exploración) o invirtiendo los beneficios en recursos alternativos que queden disponibles para las generaciones futuras.

Deben fijarse los límites aceptables de sustitución entre los tres tipos de capital. Ello requiere la estimación de un capital natural (o tipos de capital natural) mínimo crítico que se necesita para asegurar la supervivencia de los ecosistemas y de la biosfera en su conjunto. Estas estimaciones son extremadamente difíciles de conseguir por el grado de incertidumbre derivado del limitado entendimiento de los procesos complejos, dinámicos e interrelacionados de la biosfera. Por esta razón, los medioambientalistas abogan crecientemente por la aplicación del principio de precaución, expuesto con anterioridad, lo que lleva a la urgencia en tomar decisiones sobre el error admisible en la precaución, aun no conociéndose todos los hechos científicos, para asegurar que no se violan los límites. Las posibilidades y los riesgos inherentes a este proceso deben ser negociados y acordados dentro de los países y también entre ellos para el caso de los bienes públicos comunes. El proceso de negociación y toma de decisiones,

se argumenta, requiere capacidades efectivas de gobierno, políticas, científicas y tecnológicas, así como de interrelacionarlas:

- **Capacidad de gobierno** para: posibilitar que los países, a través de procesos participativos, acuerden los objetivos de desarrollo sostenible y las combinaciones entre sostenibilidad débil y fuerte; abordar los riesgos medioambientales; acordar e implementar efectivamente políticas para conducir el desarrollo por un camino sostenible; y colaborar regional e internacionalmente sobre la gestión de los bienes públicos globales.
- **Capacidad científica y tecnológica** para: determinar las capacidades de carga y los indicadores; fijar puntos de partida y proponer límites de precaución; monitorizar los cambios medioambientales; profundizar en la comprensión de los procesos medioambientales (a niveles local y global); y desarrollar o adaptar tecnologías para asegurar que el desarrollo se produce dentro de los límites medioambientales.

Para que el bienestar de las futuras generaciones se refleje en acuerdos institucionales, muchos actores gubernamentales y no gubernamentales piden la creación de un comisionado nacional, representante o guardián de las siguientes generaciones. Su rol sería controlar y revisar las acciones tomadas por los gobiernos para evaluar el grado en el que las decisiones se están tomando con visión a largo plazo, y de este modo evaluar su impacto en generaciones futuras. Este cargo se ha puesto en práctica en Hungría, cuyo parlamento ha nombrado un Comisionado para las Futuras Generaciones⁷⁶.

PROCESO DE LA COMMONWEALTH PARA LA REFORMA DE INSTITUCIONES INTERNACIONALES

En 2007 los jefes de estado de la Commonwealth expresaron su preocupación por el hecho de que *“la arquitectura actual de instituciones internacionales, que fue decidida en su mayor parte inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, no refleja los retos del mundo del siglo XXI”*. Encargaron al Secretario General de la Commonwealth la creación de un pequeño grupo representativo de líderes de la Commonwealth para que, basándose en el considerable trabajo que ya se había hecho, abogaran e hicieran presión por ampliar el rango de las reformas. Con ello, el grupo aprendería especialmente las necesidades de los países menos desarrollados y de los estados pequeños. Un grupo de 11 países de la Commonwealth se reunió en junio de 2008 y publicó la Declaración de Marlborough House sobre la Reforma de Instituciones Internacionales. Bajo su punto de vista, las instituciones internacionales deberían ser:

- **Legítimas** no sólo para sus países miembros, sino también para la comunidad internacional más amplia para inspirar confianza y compromiso;
- Caracterizadas por una **representación justa** de todos los países;
- **Sensibles** a las necesidades de todos los miembros, especialmente los estados más pobres y más pequeños;
- **Flexibles** en la respuesta a nuevos retos, prioridades nacionales y circunstancias específicas de los estados miembros, así como a las cambiantes realidades globales;
- **Transparentes y responsables** para todos los miembros y el público más amplio; y
- **Efectivas y capaces** de abordar los retos globales de la actualidad.

Adicionalmente, identificaron tres áreas específicas en las que los líderes de la Commonwealth y otros podrían promover reformas específicas:

- El sistema de desarrollo de la ONU, para acelerar el proceso de reformas existente;
- Las instituciones financieras internacionales, a las que señalaron por la necesidad de redefinir los propósitos y la forma de gobierno de las instituciones de Bretton Woods, prometiendo trabajar para un consenso en la Commonwealth y en instituciones más amplias por una conferencia internacional para lograr este objetivo; y

- Una reforma fundamental del sistema de gobierno internacional sobre medio ambiente para alinear los intereses del desarrollo con los medioambientales.

Para avanzar hacia el consenso en los tres campos, las conclusiones alcanzadas en la Declaración de la Marlborough House continuaron debatiéndose en el Encuentro Especial de Jefes de Gobierno celebrado en Nueva York en septiembre de 2008. En este encuentro se comprobó que había un respaldo generalizado a las aspiraciones y principios incluidos en la Declaración. También se vio la necesidad de mayor debate interno en la Commonwealth sobre la promoción de propuestas específicas de reforma. Este trabajo se realizó por varias vías, incluyendo conversaciones entre los ministros de medio ambiente de la Commonwealth en 2009. Éstos apoyaron una mayor acción internacional para mejorar la gobernanza medioambiental, enfatizando la necesidad de una respuesta estratégica que canalice la inclusión de los factores medioambientales en el desarrollo. Estos puntos de vista fueron expuestos por el Secretario General de la Commonwealth, quien moderó un debate en el Foro de Ministros de Medio Ambiente del PNUMA sobre gobernanza medioambiental internacional. Se realizó un posterior seguimiento en un encuentro de la Commonwealth en Nueva York en mayo de 2009, en el que se intercambiaron puntos de vista en torno a las negociaciones sobre cambio climático en curso.

En 2009, los jefes de estado de la Commonwealth enfatizaron que las reformas del gobierno internacional del medio ambiente deberían *“abarcarse a todos los elementos del sistema internacional que guarden relación con el desarrollo medioambientalmente sostenible, integrar las prioridades del medio ambiente y del desarrollo y ser sensible en la práctica y con rapidez a las prioridades de los estados pequeños y de los menos desarrollados”*⁷⁷. Esta declaración remarca la necesidad de enfoques más holísticos para considerar disposiciones sobre gobernanza en apoyo del desarrollo sostenible.

PROPUESTAS DE REFORMA PARA LA GOBERNANZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

GOBERNANZA INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

Introducción

Es ampliamente reconocida la necesidad de una reforma en la manera de gobernar el reforzamiento del pilar medioambiental del desarrollo sostenible. Bastantes de los procesos intergubernamentales (como el Proceso Belgrado–Helsinki dirigido por el PNUMA), así como el amplio debate sobre el tema, han elaborado pensamiento sobre cómo lograr tales reformas dentro del sistema ONU.

“Parece haber consenso sobre algunos argumentos clave en favor de la reforma, que incluye reconocimientos de que el actual sistema no está resultando efectivo en la consecución de resultados sobre sus objetivos y funciones acordadas, de que cualquier reforma debe ocurrir en un amplio contexto de desarrollo sostenible y de que mantener el status quo no puede ser visto como una opción viable”⁷⁸.

El proceso de Río+20 y análisis del Borrador Cero⁷⁹

La reforma de la estructura y autoridad del PNUMA es un tema recurrente a lo largo del documento recopilatorio que el Secretariado de Río+20 publicó basándose en todas las propuestas de Borrador Cero recibidas. Más de 100 de ellas reflejan con claridad que el PNUMA no tiene capacidad para cumplir con su mandato. Parece también haber acuerdo sobre las cuestiones que imposibilitan que el PNUMA funcione con efectividad y cumpla sus objetivos. Estas cuestiones se refieren a:

- Financiación;
- Colaboración entre las agencias y los programas de la ONU;
- Autoridad para supervisor e implementar los AMMs; y
- Base científica para la toma de decisiones.

A pesar del consenso sobre la necesidad de reforma, hay numerosas divergencias sobre qué opción es la más viable para reforzar el gobierno internacional del medio ambiente (GIMA). Se ha debatido, desarrollado y depurado un número considerable de opciones, durante la última década y media. En 2009, se formó un Grupo de Consulta de Ministros y Representantes de Alto Nivel sobre la reforma del GIMA para profundizar en las opciones disponibles.

Grupo de Consulta de Ministros y Representantes de Alto Nivel sobre la reforma del GIMA

Este Grupo de Consulta se creó mediante la Decisión del Consejo de Gobierno del PNUMA 24/4 de 2009, con el mandato de examinar las opciones para reformar el GIMA⁸⁰. Tras el estudio realizado, el Grupo de Consulta transmitió una serie de recomendaciones al Consejo de Gobierno del PNUMA en 2011, que han servido como base para el debate mantenido desde entonces.

Para abordar los asuntos que más arriba se han mencionado, hay consenso generalizado de que el PNUMA debe ser reformado. Las propuestas originales para mejorar la eficacia del PNUMA son:

- **Realzar el PNUMA al estatus de agencia.** El nuevo estatus aseguraría un aumento del apoyo financiero y técnico, permitiendo al PNUMA como organización medioambiental supervisar mejor la implementación de los AMMs y otras iniciativas sobre sostenibilidad de la ONU. También estaría mejor equipada para colaborar y compartir información sobre medio ambiente y desarrollo sostenible con otros cuerpos de la ONU.
- **Crear una Organización Mundial del Medio ambiente (OMMA) cuyos miembros fuesen todos los países del mundo.** El PNUMA tiene 57 países miembros voluntarios (expirando esta condición en 2013 o en 2015). Teniendo en cuenta que los miembros del PNUMA son menos de un tercio de los países del mundo, es realmente difícil que se asegure una financiación consistente y sea digna de autoridad frente a los AMMs. Si se estableciese una OMMA la organización se aseguraría una mayor financiación y estaría verdaderamente en la cumbre de la jerarquía de gobierno medioambiental.
- **Reforzar el PNUMA con la participación universal y contribuciones obligatorias, mediante una resolución de la Asamblea General.** Durante los últimos años, en parte debido a la crisis financiera, la financiación del PNUMA se ha reducido fuertemente, haciéndola más dependiente de algunos países miembros que como compensación obtienen más influencia en la agenda del PNUMA. Para mejorar la credibilidad de la entidad y aumentar su poder de toma de decisiones, la participación universal proporcionaría autonomía financiera y una estructura de gobierno multilateral.
- **Reforzar el PNUMA y el PNUD** de forma que aprovechen inputs compartidos y sinergias en las dimensiones económica y medioambiental del desarrollo sostenible. El trabajo conjunto de estos dos cuerpos mejoraría su capacidad para supervisar e implementar los AMMs.

- **Reforzar la credibilidad del PNUMA aumentando la base científica y de evidencia sobre la que se toman las decisiones.** El PNUMA podría mejorar su visibilidad y su utilidad si dirigiera más evaluaciones medioambientales e informes globales sobre el estado del mundo. Suministrando consultas sobre política científica a los estados, el PNUMA adquiriría una legitimidad científica como la que tienen la CMNUCC o el IPCC. La necesidad de una mayor vinculación entre la política y la ciencia o la evidencia fue una de las recomendaciones clave del informe del Panel del Secretario General sobre Sostenibilidad Global de 2012.

Las principales propuestas de reforma del GIMA, comentadas con mayor detalle en la siguiente sección, incluyen:

- Reforzar el PNUMA;
- Elevar el grado del PNUMA a agencia especializada o crear una Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONUMA); y
- Crear una Organización Mundial del Medio Ambiente (OMMA).

En cada una de estas propuestas hay importantes cuestiones procedimentales que deben ser consideradas – en particular, que cualquier nueva institución debería tener participación universales. Actualmente son miembros del PNUMA 57 países. Numerosos procedimientos permitirían a la nueva institución establecer la participación universal. La Asamblea General de la ONU podría aprobar una resolución que estableciese un proceso para elevar el grado de la PNUMA a estatus competo de agencia con participación universal. Sin embargo, si se determinase la creación de una ONUMA o una OMMA, sería necesaria la negociación de un nuevo tratado, lo que requeriría medidas legislativas también a nivel nacional. Si se siguiera esta opción, sería necesaria una cláusula en el tratado que expresara la necesidad de participación universal en la institución, de forma similar a como ocurre, por ejemplo, con la Organización Mundial de la Salud (OMS).

REFORZAR EL PNUMA

RESUMEN

- Es la más simple de las opciones para la reforma del PNUMA
- No sería necesario un nuevo tratado para conseguirlo
- Es apoyado en términos generales por mucho estados miembros, grupos de interesados y organizaciones de la sociedad civil
- Debe considerarse que la opción preferida por muchos de los grupos de interesados y organizaciones de la sociedad civil es crear una agencia especializada, ONUMA u OMMA (ver secciones siguientes)
- En el proceso de Río+20, el refuerzo del PNUMA fue apoyado por Cuba, Uruguay, Japón, Unión Europea, Brasil, México, Bortwana, Noruega, Indonesia, Pakistán, Liechtenstein, Jamaica, Serbia, Colombia, Chile, Egipto, Uganda, Kenia, Croacia, Australia, Guatemala, República Dominicana, Turquía, Tailandia, Montenegro, Venezuela, Sudáfrica, Senegal, Ucrania y la República de Corea

El refuerzo del PNUMA aumentando su nivel a una agencia o institución especializada, Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONUMA) u Organización Mundial del Medio Ambiente, ha ocupado el centro del debate y la discusión a nivel intergubernamental durante más de una década.

La más simple de las opciones, el refuerzo del PNUMA, no requeriría un nuevo tratado, sino que podría conseguirse mediante una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas. A continuación se listan los principales elementos de las propuestas para reforzar el PNUMA, aunque los elementos clave son probablemente los mismos que si, en vez de reforzar el PNUMA, se opta por elevar su nivel a una agencia o institución especializada de la ONU:

- Participación universal;
- Aseguramiento de las contribuciones, que aumentarían el presupuesto general del PNUMA; y
- Nuevos mecanismos de gobierno, como una nueva directiva, que podría

basarse en la estructura de gobierno del PNUD.

Río+20 y el debate sobre la reforma del PNUMA

Las propuestas para el Borrador Cero evidencian que hay visiones divergentes sobre si el PNUMA debería ser subido de nivel al estatus de agencia u organización especializada de la ONU para cumplir con sus objetivos o si serían suficientes unas reformas de la organización actual como Programa de Naciones Unidas.

En general, la sociedad civil parece estar de acuerdo sobre la necesidad de subir el nivel del PNUMA a agencia o institución especializada, creando una ONUMA u OMMA.

Hasta donde sabemos, en sus propuestas para el Borrador Cero ninguna organización civil ha declarado estar en contra de subir el nivel del PNUMA. Según un análisis de estas propuestas y del documento mismo del Borrador Cero realizado por *Stakeholder Forum*, esta organización ha manifestado que la opción que mejor refleja las propuestas de la sociedad civil está en el párrafo 51 alt. del Borrador Cero. *Stakeholder Forum* cree que debería adoptarse como resultado de Río+20. Este párrafo dice:

51 alt. Estamos decididos a establecer una agencia especializada de la ONU para el medio ambiente con la participación universal en su Consejo de Gobierno, con base en el PNUMA, con un mandato revisado y reforzado, con el apoyo de contribuciones financieras estables, suficientes y previsibles y que funcione en condiciones de igualdad con otros organismos especializados de las Naciones Unidas. Este organismo, con sede en Nairobi, cooperaría estrechamente con otros organismos especializados.

El Informe del Panel de Alto Nivel de la ONU 'Gente Resiliente en un Planeta Resiliente: un Futuro que Vale la Pena Elegir' reitera la necesidad de reforzar y aumentar el nivel del PNUMA. El Panel recomienda que el PNUMA se transforme en una agencia especializada "para aumentar la coherencia entre los acuerdos medioambientales multilaterales e integrar mejor su trabajo con las actividades de las instituciones de desarrollo, en especial el PNUD". Sin embargo, no todos los miembros de la ONU respaldan esta recomendación: es el caso, de forma muy notable, de Estados Unidos, China, India y Rusia.

CREACIÓN DE UNA AGENCIA ESPECIALIZADA O UNA ORGANIZACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DE LA ONU

La propuesta de crear una Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONUMA) se lanzó en un discurso del Presidente de Francia a la Asamblea General de la ONU el 20 de septiembre de 2003⁸¹. Desde entonces, la idea de una ONUMA ha ganado un considerable empuje, con la Unión Europea articulando firmemente este apoyo.

Inicialmente la 'propuesta francesa' para una ONUMA habría llevado a subir de nivel al PNUMA como una agencia especializada de Naciones Unidas, con funciones similares a la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial del Comercio, faltando la autoridad para decidir sobre disputas internacionales sobre medio ambiente. Sin embargo, actualmente las dos propuestas han sido separadas por ser distintas en el detalle.

El Grupo de Consulta de Ministros y Representantes de Alto Nivel sobre la reforma del GIMA, que recibió el mandato del PNUMA y fue coordinado por él, incluye la ONUMA como una de las opciones para su reforma (ver pg. **137**)

Mecanismos de la ONUMA

Una ONUMA mejoraría la coordinación sobre temas de medio ambiente entre las agencias relevantes de la ONU, garantizaría financiación para el medio ambiente en el sistema ONU mediante contribuciones tasadas en vez de mediante donaciones voluntarias y serviría de 'organización paraguas' para la multitud de AMMs existentes. La propuesta lanzada por el Gobierno de Francia y apoyada por la UE propone que la ONUMA tenga las siguientes funciones:

- Definir prioridades y políticas sobre el medioambiente global;
- Producir o compilar datos científicos para proporcionar información a quienes toman decisiones;
- Actuar como guardián del medio ambiente y como sistema de alarma;
- Capacitar a los países en desarrollo;
- Evaluar y racionalizar el sistema de gobierno del medio ambiente internacional;
- Aumentar la coordinación y aprovechar las sinergias con las agencias de la ONU y los convenios sobre medio ambiente; y

- Llevar a cabo una consolidación financiera (recursos estables, predecibles y permanentes)⁸².

RESUMEN

- Las aportaciones al Borrador Cero de Río+20 muestran que una ONUMA o agencia especializada tiene el apoyo de Uruguay, UE (especialmente Francia), Argelia, Ecuador, Camboya, Vanuatu, Seychelles, Gabón, Burundi, Botswana, Indonesia, Liechtenstein, Jamaica, Serbia, Chile, Uganda, Kenia, Croacia, República Dominicana, Turquía, Tailandia, Senegal, República de Corea y muchas organizaciones de la sociedad civil
- Se oponen EE.UU., Rusia, India, China, Egipto, Canadá y algunos académicos, entre ellos Adil Najam
- Incluye propuestas para mejorar la coordinación y sinergias, definir las prioridades y estrategias y capacitar en los países en desarrollo
- La ONUMA tendría una mayor capacidad operacional 'sobre el terreno'
- El Secretario General del PNUJMA es nombrado actualmente por el Secretario General de la ONU – si el nivel del PNUMA fuera subido, los estados miembros de la ONU elegirían a su Secretario General
- La agencia especializada u ONUMA ha sido apoyada por la UE, propuesta por el Secretario General y reconocida como una opción viable en consultas realizadas
- En 2007, se creó un 'Grupo de Amigos de la ONUMA' con 53 gobiernos, en respuesta a la propuesta 'París Llama a la Acción' de Jacques Chirac
- Se requiere un tratado de la Asamblea General de la ONU para crear una agencia especializada u ONUMA

La ONUMA sería una entidad legal independiente, con una considerable autonomía respecto al sistema ONU en contraste con lo que ocurre con el PNUMA, que es un órgano subsidiario de Naciones Unidas según el mandato de la Asamblea General⁸³. Esto podría permitir a la ONUMA aprobar regulaciones vinculantes con el apoyo de todos sus miembros,

con su cuerpo de gobierno adoptando borradores de tratados legalmente vinculantes. La ONUMA también podría comprometerse en operaciones internacionales e implementaciones ‘sobre el terreno’ que hoy están fuera del foco normativo y de trabajo político del PNUMA. La ONUMA aseguraría una mejor coordinación a través del sistema ONU para la implementación de normas de medio ambiente, como consecuencia de su mayor autoridad, aunque su estatus no supondría un reto para la autonomía legal de la OMC o de acuerdos y convenios multipartitos sobre medio ambiente⁸⁴.

Partiendo del discurso del Presidente de Francia en 2003, se creó un grupo de trabajo informal para profundizar en las opciones para ‘transformar el PNUMA en ONUMA’. El grupo de trabajo estuvo formado por 26 países, con equilibrio geográfico⁸⁵. El grupo se reunió durante 2004 y 2005 para analizar y debatir las debilidades de las estructuras actuales para el gobierno internacional del medio ambiente y para proponer opciones para solucionar esas debilidades. En junio de 2005 el Consejo Europeo de Ministros de Medio Ambiente apoyó la propuesta de una ONUMA.

El documento resultado de la Cumbre Mundial de 2005, el Encuentro del Panel de Alto Nivel de la Asamblea de Naciones Unidas, añadió empuje a la ONUMA. En el párrafo 169 del documento los jefes de estado acuerdan, en relación a actividades de medio ambiente del sistema de Naciones Unidas, *“explorar la posibilidad de una estructura más integrada, a partir de instituciones existentes e instrumentos acordados internacionalmente, así como de cuerpos de tratados y agencias especializadas”*⁸⁶.

Basándose en el párrafo 169, el Presidente de la 60ª Asamblea General de la ONU S.E. Sr. Jan Eliasson, inició un proceso de seguimiento de consultas informales, presididas por los embajadores de México y Suiza. El resultado de este proceso de consultas fue un ‘documento de opciones’ en junio de 2007, en el que se reconocía que la opción de la ONUMA disfrutaba del apoyo de ‘numerosas delegaciones’. Esta consulta informal tuvo lugar en paralelo al Panel de Alto Nivel del Secretario General sobre la Coherencia en el Sistemas ONU, que en noviembre de 2006 recomendó que *“el PNUMA debería ser elevado de nivel y tener autoridad real como el pilar de política medioambiental del sistema ONU”*.

La referencia a una ONUMA como propuesta creíble de reforma en ambos procesos reflejaba los esfuerzos en curso del Gobierno de Francia y la UE para elevar el perfil del ONUMA. Los días 2 y 3 de febrero de 2007, el Gobierno de Francia acogió la Conferencia para el Gobierno Ecológico del Mundo ‘Ciudadanos del Mundo’, que dio como resultado el documento ‘París Llama a la Acción’ presentado por su presidente Jacques Chirac, que llama a la creación de una ONUMA. La llamada a la acción fue respaldada

por 46 países que incluyen la UE, Argelia, Ecuador, Camboya, Vanuatu, Seychelles, Gabón y Burundi⁸⁷. Sin embargo, EE.UU., Rusia, China e India declinaron ofrecer su apoyo.

Sobre la base del 'París Llama a la Acción' se creó un 'Grupo de Amigos de la ONUMA', que comprendía a 53 gobiernos que se reunieron a lo largo de 2007⁸⁸. Unos días después del 'París Llama a la Acción', en la 24ª sesión del Consejo de Gobierno del PNUMA y GFE, la UE entregó una declaración en la que reiteraba que *"una elevación del grado del PNUMA a ONUMA con recursos estables, adecuados y predecibles y con prestigio internacional apropiado, permitiría a la organización cumplir completamente su mandato y estar a la altura de las expectativas de los países desarrollados y en desarrollo"*⁸⁹.

En mayo de 2007, más de 25 representantes de la sociedad civil se reunieron con el Gobierno de Francia en Nueva York para continuar el debate y las conversaciones sobre la propuesta de la ONUMA, y poner en común y reflexionar sobre las distintas propuestas. En términos generales, la respuesta de la sociedad civil fue positiva, a la vez que subrayaba la importancia de la involucración de las partes interesadas en cualquier consulta en curso o grupo informal sobre una ONUMA⁹⁰.

En una declaración posterior el mismo año en la 62ª sesión de la Asamblea General de la ONU, la UE llevó el asunto más lejos haciendo hincapié en que *"la UE y otros buscan un aumento del nivel del PNUMA a agencia especializada, una Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONUMA). El proceso para el establecimiento de una ONUMA se construiría a partir de procesos, estructuras y sistemas existentes, y estaría acompañado por una estrategia más general para reforzar el gobierno internacional del medio ambiente"*⁹¹.

EE.UU. ha sido tradicionalmente escéptico sobre la creación de una nueva institución, argumentando que el sistema actual de AMMs, combinado con una reforma política estratégica del PNUMA, permite equilibrar la coordinación y la descentralización necesarias. El G77, aunque apoya un marco global más coherente sobre medio ambiente, ha expresado su preocupación de que el centrarse demasiado en el medio ambiente a través de una ONUMA puede comprometer los esfuerzos globales hacia el desarrollo sostenible, cuando éste pondría igual énfasis en los pilares social y económico del desarrollo⁹². A pesar de que la UE ha articulado su soporte inequívoco hacia una ONUMA, aún no ha conseguido atraer el apoyo y acuerdo de 'jugadores globales clave'. Las conversaciones sobre GIMA que están teniendo lugar bajo el Grupo Consultivo de Ministros (ver pg. **137**) han hablado de la creación de una Organización Mundial del

Medio Ambiente (OMMA) (ver pg. 49) como otra opción para la reforma –en muchos aspectos esta propuesta difiere de la ONUMA sólo en el nombre, pues de forma similar llama a un aumento del nivel del PNUMA a agencia especializada, con una mejora sustancial de su mandato y su autoridad. El principio que subyace al ONUMA y a la OMMA es similar, aunque puede diferir en el mandato y las funciones propuestas.

Proceso Río+20⁹³

El Borrador Cero del documento resultante de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible presenta dos opciones para reforzar el pilar medioambiental.

La primera opción, el artículo 51, establece la participación universal en el Consejo de Gobierno del PNUMA y llama a un aumento significativo de la base financiera del PNUMA para profundizar en la coordinación política y mejorar la implementación. Este texto propuesto implicaría que el PNUMA seguiría siendo un programa y continuaría reportando a través del ECOSOC. No deja claro cómo se aumentaría la base financiera⁹⁴.

En la segunda opción, planteada en el artículo 51 alt. del Borrador, los estados dicen estar *“decididos a establecer una agencia especializada de la ONU para el medio ambiente con la participación universal en su Consejo de Administración, con base en el PNUMA, con un mandato revisado y reforzado, con el apoyo de contribuciones financieras estables, suficientes y previsibles y que funcione en condiciones de igualdad con otros organismos especializados de las Naciones Unidas”*.

El artículo dice más adelante que Nairobi (Kenia) seguiría siendo la sede de la unidad medioambiental. La UE ha dicho que más de 100 estados y la Unión Africana apoyan ahora la elevación de nivel del PNUMA de alguna forma⁹⁵.

EE.UU. se ha opuesto a crear una organización basada en tratado como la ONUMA, citando la inaceptabilidad de la propuesta en su contexto político doméstico⁹⁶, pero se ha mostrado dispuesto a establecer la participación universal en el Consejo de Gobierno.

Brasil también ha propuesto la participación universal en el Consejo de Gobierno y contribuciones escaladas obligatorias de los estados miembros⁹⁷. Sin embargo, se ha opuesto públicamente a elevar el nivel del PNUMA en esta etapa⁹⁸. El embajador de Brasil André Corrêa do Lago expresó su preocupación de que tal organización podría poner las prioridades medioambientales por encima de las políticas, y por tanto constreñir el progreso del desarrollo en el Sur.

Otros estados (Egipto y Canadá) que se oponen a la creación de una ONUMA (o una OMMA) argumentan que el foco debería estar en mejorar la integración del desarrollo sostenible en el sistema existente, y que el PNUMA debería recibir un mandato operativo claro para apoyar a los estados en desarrollo a integrar mejor el desarrollo sostenible en sus planes de desarrollo nacionales⁹⁹. Canadá alude que el contexto económico actual presenta inconvenientes para la creación de una nueva organización.¹⁰⁰

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE (OMMA)

RESUMEN

- Apoyada por Francia, Argelia, Ecuador, Camboya, Vanuatu, Seychelles, Gabón, Burundi, Nepal, Nigeria, Liberia y Ucrania, así como por el anterior Copresidente del Grupo Consultivo de Ministros para la reforma del GIMA y antiguo Ministro de Medio Ambiente de Kenia, John Njoroge Michuki
- Oposición de EE.UU., Rusia, India, China, Egipto, Canadá y Brasil
- No hay una propuesta unificada de OMMA – algunas visiones tienen alcance más amplio que otras. La principal divergencia está en el rol de una OMMA en obligar a normas globales sobre medio ambiente, y el punto hasta el cual sería un reflejo de la OMC, o un reto para ella
- Muchas propuestas de OMMA difieren sólo en el nombre de las propuestas de ONUMA.
- Inmediatamente antes de la COP15 en Copenhague, Angela Merkel y Nicolás Sarkozy llamaron a ‘un mayor progreso hacia una OMMA’
- El antiguo Ministro de Medio ambiente de Kenia y anterior Copresidente del Grupo Consultivo de Ministros para la reforma del GIMA, John Njoroge Michuki, fue coautor de un artículo en el periódico *Guardian* que articulaba su apoyo a una OMMA
- Ha habido intentos de delinear los asuntos ‘globales’ y los ‘mundiales’. Por ejemplo, aquéllos que requieren una respuesta colectiva y aquéllos que pueden ser abordados de forma similar por los distintas naciones

La idea de una OMMA ganó empuje en los años 90 y se convirtió en objeto de intensa discusión y debate de cara a la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de 2002 (CMDSD). En 1997, durante una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, el Canciller Federal de Alemania Helmut Kohl, el presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, el vicepresidente de Sudáfrica Thabo Mbeki y el Primer Ministro de Singapur Goh Chok Tong se unieron en una Declaración para una Iniciativa Global sobre Desarrollo Sostenible. La Declaración llamaba a “*la consideración*

sobre establecimiento de una organización paraguas de Naciones Unidas sobre medio ambiente global con el PNUMA como pilar principal". La CMDS no dio respuesta definitiva a la cuestión de una OMMA, y el debate sobre este tema continuó a lo largo de la primera década del presente siglo.

Antes de la COP15, en la Conferencia del Clima de Copenhague en septiembre de 2009, el anterior Presidente de Francia Nicolás Sarkozy y la Canciller de Alemania Angela Merkel llamaron a "un mayor progreso hacia una OMMA"¹⁰¹. En la Declaración Nusa Dua¹⁰² del Consejo de Gobierno del PNUMA de febrero de 2010, los ministros de medio ambiente reconocieron que el sistema para de gobernanza del medio ambiente se ha vuelto "complejo y fragmentado", y Achim Steiner, Director ejecutivo del PNUMA, declaró que el concepto de la OMMA era uno de los temas que estaban en discusión en el grupo de consulta¹⁰³. Después del encuentro, el Copresidente del Grupo de Consulta y Ministro de Medio Ambiente de Kenia Njoroge Michuki, fue coautor de un artículo en el *Guardian* titulado '*Why We Need a World Environment Organisation*' (por qué necesitamos una OMMA), afirmando que "*hay una necesidad urgente de una organización medioambiental en el sistema ONU con influencia real que pueda sentarse a la par con organizaciones fuertes como la OMC y la OMS*"¹⁰⁴.

Ha habido propuestas variadas en cuanto a la estructura, forma y función de una OMMA, muchas de las cuales difieren ligeramente en su foco y énfasis. La mayoría reconoce que una OMMA representaría una elevación de grado del PNUMA, con mayor autoridad global y rol mejorado en la coordinación de objetivos, procesos y actividades medioambientales en el sistema ONU. Una OMMA podría tomar como modelo a otras organizaciones globales similares como OMS y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y desarrollaría funciones científicas, regulatorias y políticas, así como económicas. De esta forma, las propuestas para una OMMA no difieren sustancialmente de la propuestas para una ONUMA (ver pg. 49), por lo que los dos términos frecuentemente se usan indistintamente.

Algunas divergencias en la literatura sobre la propuesta OMMA hacen referencia a su rol para forzar las normas y reglas medioambientales globales, y el grado hasta el cual puede imitar e interactuar con la OMC. Una OMMA podría tener poder para sancionar a sus miembros o para permitir sanciones entre ellos bajo ciertas circunstancias en las que se considere que normas o protocolos acordados han sido violados (procedimiento 'resolución de disputas')¹⁰⁵.

En este punto, la forma de una OMMA podría parecerse a la de la OMC – un sistema basado en reglas multilaterales para el medio ambiente global. Sin embargo, sigue sin estar claro y se discute si una semejanza en forma

llevaría a una interacción de funciones entre la OMMA y la OMC, o si la OMMA representaría la contraparte medioambiental de la OMC.

En 1998, el Director General de la OMC Renato Ruggiero llamó al establecimiento de una OMMA basada en normas durante el Simposio de Alto Nivel de la OMC sobre Comercio y Medio Ambiente¹⁰⁶ para “*reforzar los puentes existentes entre las políticas de comercio y medioambientales*”, pero no especificó qué políticas – si las de la OMC o las de la OMMA – podrían ser prevalentes. Muchos han sugerido que una OMMA podría como mínimo ser un contrapeso a las normas de la OMC que a menudo son discordantes con los principios de la protección medioambiental global.

Funciones científicas, regulatorias y políticas	Funciones económicas
<ul style="list-style-type: none"> • Actuar como catalizador global, guardián y defensor • Recolectar datos de forma integral, exacta y accesible • Suministrar consejo científico sólido y opciones políticas relacionadas • Servir de foro de negociación y elaboración de normas • Monitorizar el cumplimiento de tratados y acuerdos • Financiar actividades medioambientales de los estados, ONGs y otras organizaciones internacionales • Ayudar a los países en desarrollo a desarrollar políticas medioambientales e implementaciones • Transferir tecnología • Coordinar las actividades medioambientales de organizaciones internacionales y AMMs • Ser una plataforma para una participación con sentido de la sociedad civil en el gobierno de medio ambiente • Servir como punto focal para los ministros de medio ambiente de forma similar la OMS para los ministros de salud • Suministras un mecanismo de solución de controversias <p><i>Ver los trabajos de Biermann, Charnovitz, Esty e Ivanova, Speth, Speth and Haas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Actuar como agente económico • Crear mercados globales e intercambio de compromisos sobre masa forestal, mantenimiento de barreras de corales, gestión de especies, protección de la biodiversidad y otras concesiones a cambio de pagos en metálico o cambios políticos • Proveer de acuerdos organizacionales, legales y financieros requeridos para tratos entre países, organizaciones internacionales, ONGs o individuos • Monitorizar los acuerdos anteriores • Proveer aseguramientos • Crear tratos agrupados entre todos los actores que minimicen los incentivos para los aprovechados y ayuden a internalizar las preocupaciones medioambientales • Transferencias de recursos a los países más pobres como principales custodios de activos medioambientales <p><i>Ver los trabajos de Whalley and Zissimos</i></p> <p><i>Fuente: Ivanova, 2007¹⁰⁷</i></p>

Otro área de debate se refiere a la distinción entre problemas medioambientales ‘globales’ y ‘mundiales’, y al papel que una OMMA podría jugar para tratar estos asuntos respectivamente. De forma notable, Esty e Ivanova han argumentado a favor de una Organización Global del Medio Ambiente (OGMA) para tratar exclusivamente los asuntos que son globales por naturaleza, como la polución atmosférica a escala global y asuntos de recursos naturales como los ‘bienes públicos globales’. Ponen en contraste estos problemas con asuntos medioambientales ‘mundiales’, que, aun siendo sufridos por todos los países y en este sentido compartidos, no requieren respuestas globales – como la contaminación local del agua y el uso de la tierra. A pesar de que estas definiciones ayudan a definir los parámetros de la OMMA y los roles respectivos de los estados nación frente a instituciones internacionales, la distinción entre ‘global’ y ‘mundial’, como poco, sigue estando confusa; y, en el peor de los casos, es completamente arbitraria. El hecho de que los bosques puedan ser definidos como ‘globales’ dadas sus contribuciones a las emisiones globales de gases de efecto invernadero mientras que la tierra sea definida como asunto local o nacional refleja la ambigüedad de la distinción. En realidad, los cambios en el uso del suelo pueden tener enormes impactos en los ecosistemas, la biodiversidad y las emisiones de carbono, todos ellos con ramificaciones globales. De hecho, esto está reconocido por el establecimiento de un programa específico sobre uso de la tierra, cambios en el uso de la tierra y silvicultura, bajo la CMNUCC.

Adicionalmente a los debates relativos a la forma y función de una OMMA, ha habido significativas discrepancias sobre si una OMMA es en absoluto deseable. Numerosos pensadores y académicos líderes han cuestionado la noción de que el establecimiento de una OMMA ayudaría a solventar los crecientemente urgentes problemas medioambientales globales. Argumentan que la implementación de compromisos medioambientales globales guarda menos relación con la inadecuación de las instituciones globales que con la falta de voluntad política y de consenso geopolítico sobre un enfoque común hacia el medio ambiente. Adil Najam, uno de los más prominentes proponentes de este punto de vista, arguye que *“todos estos planes comparten una fuerte suposición de que el problema de la gobernanza del medio ambiente global se puede reducir a, y ser resuelta por, juegos en torno al diseño de organizaciones medioambientales globales”* y que *“esa gobernanza mejorada del medio ambiente global es un puzle de eficiencia administrativa, más que un reto a la justicia global”*. Sugiere que el verdadero problema reside en el *“desmoronamiento del pacto de Río”* y la fundamental carencia de voluntad por parte de los estados para hacer lo que hace falta para avanzar en la agenda del desarrollo sostenible global¹⁰⁸.

Otra crítica asevera que el cambio de nombre de una organización tiene muy poco efecto para mejorar su efectividad o su autoridad, y que lo que más importa son sus funciones, independientemente del estatus oficial del PNUMA. Sería posible aumentar la coordinación, la cooperación, la capacitación la monitorización y la evaluación sin tener que subir el nivel del PNUMA a una OMMA, especialmente si tal movimiento no conllevara contribuciones financieras mayores u obligatorias. Sebastian Oberthür cree que *“una organización como tal (...) nada hace para resolver los anteriormente mencionados problemas de instituciones internacionales relacionadas con el medio ambiente”*¹⁰⁹. Comparte esta crítica el punto de vista de que la multitud de AMMs a las que frecuentemente se tilda de ‘fragmentadas’ o de ‘gravosas’ ejemplifican de hecho la innovación en el sistema de gobierno global medioambiental. En vez de centralizar o racionalizar estos esfuerzos, estos “acuerdos institucionales autónomos” ofrecen flexibilidad dentro del régimen del medio ambiente global¹¹⁰.

A pesar de la diversidad de recomendaciones sobre la forma y función de una OMMA y la notable cantidad de criticismo que cae sobre ella, el movimiento parece haber despertado la imaginación de los tomadores de decisiones de alguna forma, y sigue siendo un pilar fundamental del debate sobre la reforma del GIMA, aunque es una de las cinco únicas opciones para la reforma institucional esbozadas a través del Proceso del Grupo Consultivo del PNUMA. Las propuestas de OMMA también se parecen mucho a las de una ONUMA (ver pg. 49), que han atraído amplio apoyo a lo largo de los años, especialmente entre los países europeos. En esencia, la llamada a una OMMA representa el deseo de elevar la posición de los problemas medioambientales a un nivel adecuado. Algunos creen que una institución así actúa como el árbitro global para el medio ambiente, más en el estilo de la OMC; otros se centran más en sus funciones de mejorar la implementación de los acuerdos medioambientales. Algunos creen que ONUMA es más apropiado como nombre para que la institución tenga más visibilidad enraizada en el sistema ONU¹¹¹. Pero todas las propuestas comparten el deseo de crear una institución a nivel global en relación a asuntos medioambientales, y con la legitimidad de asumir el liderazgo en el pilar del desarrollo sostenible que puede decirse que es el más abandonado. Mientras el PNUMA siga siendo un programa, muchos sienten que esa autoridad y legitimidad seguirán siendo difíciles de alcanzar.

Como ocurrió con las dos propuestas de reforma del GIMA recogidas más arriba, el Grupo Consultivo de Ministros y los representantes de alto Nivel sobre la Reforma del GIMA hizo recomendaciones sobre la creación de una OMMA en sus propuestas al Consejo de Gobierno del PNUMA.

Grupo Consultivo de Ministros y los representantes de alto Nivel sobre la Reforma del GIMA¹¹²

Agencia Especializada, tal como una Organización Mundial del Medio Ambiente

Ver también pg. **137** sobre el Grupo Consultivo

Se establecería una agencia especializada para el medio ambiente como normativa híbrida y entidad operacional, con modelo similar al de la Organización Mundial de la Salud y la Organización sobre Alimentación y Agricultura (FAO). Se prevé que la OMMA estaría gobernada por un Consejo General formado por todos sus miembros, con reuniones anuales. Un cuerpo ejecutivo se reuniría para preparar las decisiones para el Consejo.

Las funciones y mandato de una agencia especializada incluirían:

- Servir de voz autorizada global para el medio ambiente;
- Coordinar las actividades medioambientales a lo largo del sistema ONU;
- Proveer de un marco para la implementación de acuerdos de monitorización globales por el que el Consejo General serviría de secretariado para todos los AMMs, siendo cada uno de éstos gobernado por comités subsidiarios;
- Dar forma a la agenda científica sobre medio ambiente y proporcionar apoyo técnico a los países en desarrollo para monitorizar las tendencias medioambientales; y
- Fijar normas y estándares y dar consejo político basado en la evidencia.

Una OMMA cumpliría todos los objetivos y funciones esbozados por el Grupo Consultivo y podría consolidar instituciones fragmentadas y mandatos sobre medio ambiente a nivel global. Potenciaría el progreso hacia un objetivo general de desarrollo sostenible mediante una mayor paridad entre, por un lado, el pilar medioambiental y , por otro, los pilares social y económico (cubiertos por la OMS, la FAO, la OIT y la OMC).

TRIBUNAL INTERNACIONAL PARA EL MEDIO AMBIENTE

RESUMEN

- Un Tribunal Internacional para el Medio Ambiente (TIMA) se convertiría en el tribunal principal para tratar sobre medio ambiente, encargándose de dos funciones principales: el acceso a la justicia y la comprensión científica
- IN TIMA daría posición jurídica no sólo a los estados sino también a la sociedad civil, las corporaciones y los individuos
- Los jueces del TIMA serían reclutados sobre la base de la experiencia científica y tendrían acceso a asesores científicos
- La iniciativa líder que aboga por una TIMA es la 'ICE Coalition' (coalición TIMA), una red internacional de juristas y abogados

La propuesta de un Tribunal Internacional de para el Medio Ambiente no es nueva; se ha discutido, debatido y escrito sobre ella durante varios años. Una institución internacional así serviría para complementar y apuntalar el trabajo de muchas de las instituciones y organizaciones referidas en este trabajo, como la OMMA, la ONUMA, un PNUMA de mayor nivel y la idea de un Parlamento Global sobre el Medio Ambiente. Un TIMA serviría a la comunidad global como mecanismo por el que los acuerdos sobre medio ambiente multilaterales e internacionales podrían ser de obligado cumplimiento, tal que su no cumplimiento podría quedar amenazado. Por tanto un TIMA encajaría perfectamente en muchas de las reformas estructurales propuestas, ofreciendo credibilidad e incentivos para los estados nación para adherirse a las obligaciones medioambientales internacionales.

La responsabilidad por la salud del planeta es compartida entre las legislaciones soberanas de los estados nación y un cuerpo legal internacional – en forma de AMMs – que provee los mecanismos para regular el impacto que las acciones (o la inacción) de los estados tienen sobre el medio ambiente. La CMNUCC y su Protocolo de Kioto, así como el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal, son algunos ejemplos de AMMs, y las obligaciones y compromisos que conllevan son también de extendido conocimiento.

Existen numerosos tribunales, cortes de justicia y cuerpos arbitrales internacionales para decidir sobre las obligaciones y responsabilidades

de los estados bajo la ley medioambiental internacional. Sin embargo, se puede decir que el sistema actual no permite suficiente acceso a la justicia a actores no estatales ni es foro adecuado para oír la evidencia técnica científica común a los casos medioambientales. Es el actual déficit en estas dos áreas lo que impulsa la conveniencia del establecimiento de un TIMA.

La visión que se persigue es la de un TIMA que se convertiría en el tribunal principal para tratar la ley medioambiental, ayudando a clarificar los tratados existentes y otras obligaciones medioambientales internacionales para los estados y todas las demás partes, incluyendo corporaciones transnacionales; esto lo haría mediante resolución de disputas, opiniones de consejo y laudos sobre asuntos contenciosos que actualmente están irresueltos o son confusos. Hay dos áreas importantes que un TIMA podría resolver para reforzar los marcos y mecanismos de gobierno internacional del medio ambiente: el acceso a la justicia y la comprensión científica. De forma crucial, y a diferencia del Tribunal Internacional de Justicia, un TIMA proporcionaría respaldo legal no sólo a los estados, sino también a corporaciones e individuos; un mecanismo así contribuiría de forma valiosa a la justicia medioambiental internacional, así como a la gobernanza, a la conformidad y a la obligación de cumplimiento de los AMMs.

Es evidente que la comprensión científica sería un componente necesario de un panel internacional de jueces que deban decidir sobre casos legales internacionales de medio ambiente. Para considerar de forma efectiva y aprobar juicios sobre hechos científicos complejos y técnicos, los jueces del TIMA serían reclutados sobre la base de su experiencia científica en resolver sobre asuntos medioambientales altamente técnicos y también tendrían acceso a consejeros científicos independientes. Esto aseguraría que las decisiones tomadas por el TIMA estarían basadas en una clara comprensión tanto de la ley como de la ciencia.

El marco especializado de una TIMA ayudaría a mejorar el régimen y las regulaciones para la gobernanza del medio ambiente internacional a través de la interpretación, el desarrollo, la implementación y la obligación de cumplimiento de la normativa sobre medio ambiente en el contexto del desarrollo sostenible. Un TIMA sería especialmente efectivo para la resolución de disputas en apoyo de una ONUMA (ver pg. 49)

La iniciativa líder que aboga por una TIMA es la '*ICE Coalition*' (coalición TIMA), una red internacional de juristas y abogados¹¹³

ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LAS GENERACIONES FUTURAS

RESUMEN

- Un Alto Comisionado de Naciones Unidas para las Generaciones Futuras (ACNUGF), o Defensor de las Generaciones Futuras (DGF) actuaría como guardián de los intereses de éstas
- Jugaría un rol en integrar la equidad intergeneracional en el corazón del gobierno del desarrollo sostenible
- La creación de un Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos fue un precedente
- Desde la CNUMAD de 1992 los estados miembros han hecho numerosos esfuerzos por establecer sus equivalentes nacionales en forma de comisiones parlamentarias o ministerios
- A 2012 sólo existe el ejemplo de Hungría, que sirve de caso práctico sobre cómo podría funcionar una comisión a nivel ONU
- Hay varias ONGs y organizaciones académicas de partes interesadas y *think tanks* que son promotores clave de esta propuesta, como la *Alliance for Future Generations (alianza para las generaciones futuras)*¹¹⁴, el *World Future Council* (consejo mundial del futuro)¹¹⁵ y muchas de las *Youth Climate Coalitions* (coaliciones juventud clima) e *International Youth Organizations* (organizaciones juveniles internacionales)
- La propuesta para establecer un ACNUGF o DGF está reflejada en el Borrador Cero de Río+20

Historia de la propuesta

La idea de establecer un Alto Comisionado de Naciones Unidas para las Generaciones Futuras (ACNUGF), o Defensor de las Generaciones Futuras (DGF) no es algo nuevo en el proceso intergubernamental. En una conferencia preparatoria en el camino a la CNUMAD de 1992 la delegación de Malta hizo una propuesta para institucionalizar un “*guardián oficial para representar los intereses de la posteridad*”¹¹⁶. Esta propuesta estaba basada en la premisa fundamental de que las generaciones futuras, por su propia naturaleza, no pueden representarse a sí mismas, por lo que debería

nombrarse un guardián que hable por ellas. Como en otros ejemplos en los que se nombran guardianes para representar a aquéllos que no pueden representarse a sí mismos, la ley podría establecer el rol de guardianes que representen a la posteridad¹¹⁷.

La propuesta no se incluyó en los acuerdos, convenios o declaraciones finales de la CNUMAD, aunque se incluyeron muchas referencias a las generaciones futuras. Sin embargo, la propuesta fue una fuente demostrable de inspiración para que algunos gobiernos profundizaran en esta idea a nivel nacional. El Comisionado Parlamentario para las Generaciones Futuras de Hungría se puso en marcha en 2008, y hay otros países con figuras similares como Canadá, Finlandia, Israel u Nueva Zelanda, aunque sólo en el caso de Hungría la institución está operativa actualmente¹¹⁸.

A lo largo de los años 90 hubo muchos ejemplos en los que el interés de las generaciones futuras se incorporó a la toma de decisiones o incluso adquirió estatus legal en un tribunal¹¹⁹. Muchas de ellos sin duda han influenciado en la opinión pública sobre la necesidad de incluir los intereses de las generaciones futuras en el pensamiento de cada día. Un repaso al estado de implementación de la Agenda 21 examinó cuán exitosamente (o al contrario) los dos acuerdos internacionales se habían llevado a la práctica. Las conclusiones generales sugieren que mientras que se ha realizado un esfuerzo grande para desarrollar todo el potencial de los dos acuerdos de Río, sigue habiendo agujeros importantes en la implementación de muchos de sus elementos¹²⁰. En relación con los principios 3 y 21 (referentes a las futuras generaciones y a la equidad intergeneracional), el repaso recomendaba que el proceso de Río+20 estableciera un alto comisionado de Naciones Unidas para las futuras generaciones, y destacaba varias campañas que han estado promoviendo esa idea durante años¹²¹.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para las Generaciones Futuras y el Borrador Cero de Río+20

En total, 20 de los documentos de propuesta de los grupos principales y de otros interesados enviadas al proceso político de Río+20 llamaban al establecimiento de una institución que salvaguardara los intereses de las futuras generaciones¹²². En enero de 2012 se publicó el Borrador Cero de Río+20 para el debate y la eventual negociación, con la inclusión de una propuesta para establecer tal Alto Comisionado en el párrafo 57, refiriéndose a la *“creación de un Defensor o Alto Comisionado para las Generaciones Futuras”*. Esta propuesta ha sido bien recibida por algunos en la comunidad internacional. Muchos de quienes propusieron la idea

están preparando documentos de discusión con detalles sobre cómo podría funcionar una institución así¹²³. Además de esta simple referencia a la propuesta del Borrador Cero, los que la apoyan sugieren que el texto del borrador debería ser mejorado con un lenguaje más comprometido sobre la propuesta, de forma que se asegure su puesta en práctica, al contrario de lo que ocurrió en 1992, en que ni siquiera tuvo reflejo en los documentos finales.

CONVENIO SOBRE RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

RESUMEN

- La propuesta de un Convenio sobre Responsabilidad Social Corporativa (RSC) se remonta a la CNUMAD de Río en 1992.
- El Borrador Cero de Río+20 incluye la propuesta para un marco global (párrafo 24)
- *Stakeholder Forum* y *Vitae Civilis* están facilitando un diálogo entre múltiples partes interesadas sobre la propuesta
- *Aviva Investors* convoca una coalición de más de 40 corporaciones que llaman a la rendición de cuentas obligatoria
- Las propuestas para armonizar la información a proporcionar sobre sostenibilidad se basan en las actualmente existentes sobre RSC: *Global Reporting Initiative*, *UN Global Compact*, ISO 26000, etc.

Fundamento

La considerable influencia del sector privado en los resultados sociales, económicos y medioambientales, y su rol en la gobernanza del medio ambiente y del desarrollo sostenible, han sido debatidos largamente en distintas plataformas. Como respuesta, se han desarrollado numerosas iniciativas en los años recientes: *Global Reporting Initiative*¹²⁴ (GRI) (iniciativa global sobre información), *UN Global Compact*¹²⁵, *Principles of Responsible Investment*¹²⁶ (principios de inversión responsable), la norma ISO 26000 estándar de responsabilidad social¹²⁷ y la Declaración de Compromiso por las Instituciones Financieras con el Desarrollo Sostenible del PNUMA¹²⁸, entre otras muchas de rango nacional, regional e internacional.

Aunque algunas empresas han mostrado un compromiso genuino para incorporar los principios de sostenibilidad a sus prácticas, algunos creen que al sector privado como conjunto aún le queda mucho para contribuir de forma suficiente o consistente a los esfuerzos globales de desarrollo sostenible. Esta situación contribuye al debate de ir más allá de las iniciativas voluntarias desarrollando un marco legal internacional para asegurar que las prácticas empresariales se alineen con las expectativas de la comunidad internacional en pos de la sostenibilidad a largo plazo. La del

Convenio sobre RSC y Rendición de Cuentas es una iniciativa que podría proporcionar tal marco legal para incorporar en desarrollo sostenible a los negocios y al sector corporativo.

Antecedentes de la iniciativa

La agenda sobre el establecimiento de normas claras para las corporaciones transnacionales se puede remontar a la propuesta del Centro de Naciones Unidas para Corporaciones Transnacionales (extinto) de incluir un capítulo en la Agenda 21 titulado “Corporaciones Transnacionales y Desarrollo Sostenible”, que llamase a los gobiernos y las organizaciones internacionales a *“incluir en los futuros instrumentos medioambientales los derechos y responsabilidades de las corporaciones transnacionales”*, y *“establecer o reforzar un ambiente que soporte el desarrollo sostenible”*. Aunque el capítulo en cuestión no salió adelante en las negociaciones finales de la Agenda 21, el papel del sector privado en el desarrollo sostenible quedó explícitamente abordado en el Principio 16 de la Declaración de Río de 1992, el principio ‘Quien Contamina Paga’ (ver pg. 30): *“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”*.

Mientras tanto, la Agenda 21 incluyó un capítulo titulado “Fortalecimiento del Papel del Comercio y la Industria”¹²⁹, que sirve de marco para la RSC y remarca la importancia de que los gobiernos impulsen una mejora en la gestión medioambiental por parte del sector privado. La Agenda 21 reconoció que el desarrollo sostenible sólo se podrá alcanzar con la cooperación del sector privado.

En la CMDS de 2002 en Johannesburgo tuvo lugar un nuevo intento de asegurar un Convenio sobre Responsabilidad Corporativa. En el Plan de Implementación de Johannesburgo (PIJ) se acordó que la comunidad internacional debería *“promover la responsabilidad y la rendición cuentas de las corporaciones e intercambiar las buenas prácticas en el contexto del desarrollo sostenible”*, mientras que el texto final de la cumbre refería la obligación del sector privado de *“contribuir a la evolución equitativa de las comunidades y las sociedades en el contexto de un marco regulatorio estable y transparente”*.

Un Convenio sobre Responsabilidad Corporativa – ¿por qué ahora?

Durante el período entre Johannesburgo y Río+20 ha tenido lugar un crecimiento rápido de los informes y de los índices de sostenibilidad, junto con un aumento de las inversiones en ella, el despegue de las iniciativas sobre la misma como la *Global Reporting Initiative* y el *UN Global Compact*, el desarrollo del estándar ISO 26000 sobre responsabilidad social y varias iniciativas del sector privado como los *Principles for Responsible Investment* (principios de inversión responsable), que demuestran un mayor compromiso por parte de las corporaciones hacia la sostenibilidad.

Las organizaciones de la sociedad civil, el movimiento sindical y movimientos sociales a lo largo de todo el mundo han estado reclamando a las empresas actuaciones responsables y asunción de los impactos sociales, económicos y medioambientales derivados de sus actividades, y el debate continúa creciendo a medida que recibe más cobertura en los principales medios de comunicación y van tomando forma las nuevas expectativas sociales.

Río+20 y una llamada a la acción: un marco global para la RSC

Las propuestas de los estados miembros al Borrador Cero destacan el papel del sector privado en alcanzar la sostenibilidad y mencionan específicamente el papel de la RSC para alcanzar el desarrollo sostenible, con algunos países abogando por una mayor rendición de cuentas del sector. Es importante que el Borrador Cero haya puesto sobre la mesa de negociación una propuesta concreta: *“Llamamos a un marco de Política Global para todas las empresas cotizadas y de gran tamaño para tener en cuenta las cuestiones de sostenibilidad y para integrar la información de sostenibilidad el ciclo de presentación de informe”* (Sección D, Marco para la Acción, párrafo 24)

Además, el informe del Panel sobre Sostenibilidad Global convocado por el Secretario General y publicado en el 2012, *‘Gente Resiliente en un Planeta Resiliente: un Futuro que Vale la Pena Elegir’* presenta las recomendaciones del Panel basadas en una consulta global realizada durante 17 meses y repasa éxitos y fracasos previos sobre desarrollo sostenible. Una de las recomendaciones dice: *“Los grupos empresariales deberían trabajar con los gobiernos y agencias internacionales para desarrollar un marco de información sobre desarrollo sostenible, y deberían considerar el reporte obligatorio de las corporaciones con capitalización bursátil superior a 100 millones de USD”* (Recomendación 30)

Las dos recomendaciones referidas arriba hacen eco de la declaración de un grupo de corporaciones que piden que el reporte obligatorio sea uno de los resultados de Río+20. La Coalición para el Reporte de la Sostenibilidad Corporativa¹³⁰, que representa a instituciones financieras, cuerpos profesionales, ONGs e con activos gestionados por un monto global de 1,6 millones de millones de USD, coordinada por *Aviva Investors*, propone:

“... que los estados miembros en Río+20 se comprometan a desarrollar regulaciones nacionales obligando a integrar los asuntos de sostenibilidad material en los informes y cuentas anuales de las compañías. Abogamos igualmente por mecanismos eficientes para que los inversores puedan exigir responsabilidades sobre la calidad de los informes”.

Un diálogo multiparte sobre un Convenio de RSC¹³¹

Para avanzar en estos esfuerzos, *Stakeholder Forum for a Sustainable Future* y *Vitae Civilis* están promoviendo un proceso global multiparte con la participación de organizaciones de la sociedad civil, corporaciones e iniciativas de RSC. Este diálogo pretende crear sinergias con las iniciativas y sectores existentes para perseguir una estrategia internacional coherente para asegurar que el documento final de Río+20 incluya una llamada a un Convenio sobre RSC y Rendición de Cuentas.

Stakeholder Forum cree que un convenio internacional proporcionará un marco coherente para incorporar al sector privado en los esfuerzos globales de desarrollo sostenible, establecerá un campo de diálogo representativo para las corporaciones (mejorando así su responsabilidad y desarrollo de actividades) y dará a los gobiernos una herramienta mejor para asegurar que las prácticas se alinean con los acuerdo internacionales y las expectativas de la sociedad civil.

ORGANIZACIÓN GLOBAL DEL MEDIO AMBIENTE / PARLAMENTO GLOBAL PARA EL MEDIO AMBIENTE

RESUMEN

- Un Parlamento global por el Medio ambiente buscaría mejorar la democracia medioambiental al nivel global
- Los estados miembros designarían miembros o representantes del Parlamento Global por períodos de tiempo limitados
- La campaña principal por el Parlamento Global es parte de otra más amplia por una Organización Global para el Medio Ambiente, que es mucho más preceptiva que muchas propuestas de ONUMA u OMMA, e incluye recomendaciones para un Comité Ejecutivo, Comités de Asuntos Globales y un Tribunal Global de Medio Ambiente
- El principal proponente de esta idea es la ONG francesa *Agir pour l'Environnement* (actuar por el medio ambiente)

La idea de un Parlamento Global para el Medio Ambiente (PGMA) ha surgido de, y es a menudo apoyada por, el mismo grupo académico que propone una Organización Global del Medio Ambiente (OGMA)¹³². En la CMDS de 2002, este grupo sugirió la creación de una organización que se encargara de gestionar, regular y proteger el medio ambiente, apoyada por el entonces Primer Ministro de Francia Jospin y su Presidente Chirac. Sobre esta base, comenzó una campaña en Francia por una OGMA. Al mismo tiempo, las propuestas de una ONUMA (ver pg. 49) empezaron a tomar fuerza. Ambas comparten muchas similitudes, y nacen del mismo sentimiento de que debería haber una institución global con mayor autoridad sobre asuntos medioambientales.

La diferencia clave de la campaña por una OGMA es que una parte significativa de ella llama a la creación o establecimiento de un PGMA. El fundamento subyacente es que el pilar clave de la propuesta de una OGMA reside en la necesidad de mayor democracia en el gobierno internacional del medio ambiente. Se argumenta que el establecimiento de un parlamento global aseguraría y mejoraría la responsabilidad de los decisores mediante una democracia parlamentaria sobre el medio ambiente a nivel local.

Los proponentes de un PGMA destacan los parecidos con la Organización Internacional del Trabajo. La OIT, con representación tripartita, puede

ser un ejemplo útil sobre el que construir el modelo del PGMA, estando representados el estado y las autoridades locales, la sociedad civil y el sector privado. Los miembros o representantes serían designados por los estados miembros por tiempo limitado, con sus candidaturas establecidas mediante 'listas nacionales'¹³³.

Mecanismos

Los miembros del PGMA, como en muchos parlamentos nacionales, tendrían que trabajar por mayorías de dos tercios. Este poder legislativo sería mayor que el del PNUMA y abriría nuevas posibilidades para el desarrollo democrático del gobierno del medio ambiente¹³⁴. La campaña por un PGMA ha desarrollado una propuesta integral y detallada para un parlamento efectivo y plenamente operativo, que se reuniría *“dos o tres veces al año durante cinco días para decidir sobre las prioridades globales de la protección medioambiental”*¹³⁵.

En un documento preparado para la conferencia 'post-Johannesburgo', Narito Harada fijó con claridad y concisión las instrucciones sobre cómo crear el OGMA y la PGMA, ofreciendo una fórmula integradora, expuesta más abajo, que incluye los roles y funciones de un Comité Ejecutivo, Comités de Asuntos Globales y un Tribunal Global de Medio Ambiente.

Comité Ejecutivo: El Comité Ejecutivo de la OGMA tendría una fuerte relación con el PGMA, ejecutando sus decisiones. En el caso de un desastre ecológico, sería el Comité Ejecutivo el que tomaría cualquier decisión de emergencia necesaria. El Comité también coordinaría el enfoque para la comprensión y la implementación de los AMMs, asegurando que habría una consulta regular y permanente con las instituciones relevantes de la ONU. Con el mismo esquema se constituirían cinco comités ejecutivos regionales.

Comités de Asuntos Globales: Se crearían cinco comités globales para tratar asuntos específicos – ética, ciencia, de justicia, información y ciudadanía – y cada uno de esos comités estaría permanentemente bajo el Comité Ejecutivo e intervendría antes o después de decisiones tomadas por el Parlamento y el Comité. El Comité de Ética tendría un papel clave en adoptar decisiones sobre cuestiones como los derechos de las generaciones futuras, los bienes públicos globales, los crímenes contra el medio ambiente, y el deber medioambiental de interferir. La misión del Comité de Ética sería producir estudios de referencia sobre asuntos medioambientales con el apoyo de una larga red de científicos independientes y supervisar la transferencia de tecnología. El Comité de Justicia ayudaría al Comité de Ética a coordinar la monitorización con el

obligado cumplimiento de los AMMs por sus respectivos secretariados. El Comité de Información asumiría la función principal como diseminador de la información a otras agencias, a gobiernos y al público. El Comité de Ciudadanos daría recomendaciones y sería consultado por el Parlamento antes de cualquier voto importante.

Tribunal Global por el Medio Ambiente: El TGMA sería el cuerpo judicial permanente de la OGMA. Tendría poder para sancionar a los estados por violaciones serias de los AMMs. Las sanciones se diseñarían en función de la gravedad de la violación y tendrían en cuenta las capacidades del estado, abarcando desde mandamiento judicial hasta reparación del daño, y desde multas hasta suspensión de varios derechos bajo convenios o en la ONU. El TGMA sería gestionado por un colegio de abogados con poder discrecional para emprender acciones contra un estado. Las sanciones serían definidas por el PGMA tras la creación de la OGMA. La propuesta de un Tribunal Internacional tiene alguna similitud con la de un Tribunal Internacional por el Medio Ambiente TIMA (pg. 62), aunque trataría principalmente con sanciones relativas a estados por violación de la ley medioambiental internacional, en vez de ser un mecanismo legal para los individuos y ONGs.

La propuesta de una OGMA con un PGMA es una visión ambiciosa. Algunos de los mecanismos propuestos son similares a otras propuestas, como el TIMA. Otros podrían ser incorporados a estructuras existentes, como los comités de asuntos globales. La clara ruptura con la forma de pensamiento dominante es el desarrollo de estructuras para la rendición de cuentas que, al menos en teoría, conectan a las instituciones globales con la ciudadanía. Muchas propuestas de reforma del gobierno global abordan la responsabilidad de naciones estado individuales, sin focalizarse en mejorar la rendición de cuentas a los ciudadanos individuales.

CONSEJO DE SEGURIDAD MEDIOAMBIENTAL

RESUMEN

- El establecimiento de un Consejo de Seguridad Medioambiental (CSM), o la ampliación del alcance del existente Consejo de Seguridad para tratar asuntos medioambientales, representa un esfuerzo para elevar los asuntos medioambientales en la arquitectura de la ONU
- El paquete de reformas para el gobierno del medio ambiente internacional del anterior Secretario General de la ONU Kofi Annan de 1997 recomendaba que el existente Consejo de Administración Fiduciaria (*Trusteeship Council*) fuera “reconstituido como el foro a través del cual los estados miembros ejercitaran su tutela por la integridad del medio ambiente global”, una propuesta que también gozó del apoyo de Maurice Strong, anterior Secretario General de la CNUMAD de 1992
- Una extensión del mandato del existente Consejo de Seguridad se podría conseguir mediante una enmienda a la Carta de Naciones Unidas, reconociendo la amenaza que representa la degradación medioambiental a la paz y seguridad internacional
- El gobierno del Reino Unido, durante su presidencia del Consejo de Seguridad en 2007, propuso que el cambio climático fuese abordado bajo la competencia del Consejo de Seguridad, pero esto encontró fuerte oposición, quizá por la naturaleza no representativa y no democrática del Consejo.

Hay dos propuestas prominentes para implicar al Consejo de Seguridad en el gobierno del medio ambiente internacional. La primera propone que crear un Consejo de Seguridad Medioambiental (CSM) diferenciado pero comparable al Consejo de Seguridad existente y modelado con base en éste. El segundo propone que el Consejo de Seguridad existente sea reformado para ampliar sus poderes incluyendo la competencia sobre medio ambiente internacional. Ambas propuestas buscan dirigir los asuntos de seguridad global que están relacionados con problemas medioambientales, y proponen formas de gestionar y responder a tales amenazas a nivel global.

Consejo de Seguridad Medioambiental

Un taller sobre GIMA que tuvo lugar en 2007 en la *Chatham House*, presidido por 2007 la reputada académica María Ivanova, estudió la noción de crear un Consejo de Seguridad Medioambiental que tuviese poderes comparables a los del Consejo de Seguridad de la ONU. Se reflejó en el informe borrador del taller que esta era la “propuesta de reforma de mayor alcance”¹³⁶.

Se entiende con claridad que el Consejo de Seguridad es el más poderoso de todos los cuerpos de la ONU – la carta de la ONU le dio responsabilidad principal para el mantenimiento de la paz y la seguridad globales y sus decisiones son vinculantes para todos los estados miembros¹³⁷. El Consejo de Seguridad toma sus decisiones por mayoría de dos tercios y son vinculantes para sus 192 estados miembros. En el paquete de reformas de 1997, fijado por el entonces Secretario general de la ONU Kofi Annan, se proponía que el Consejo de Administración Fiduciaria (*Trusteeship Council*) fuera “reconstituido como el foro a través del cual los estados miembros ejercitaran su tutela por la integridad del medio ambiente global y en áreas comunes como los océanos, la atmósfera y el espacio exterior”¹³⁸.

En 1997, Kofi Annan identificó el GIMA como el componente central crucial para el trabajo efectivo del Consejo de Seguridad de la ONU y las agencias de la ONU. Algunas de las funciones centrales de un CSM serían el promover la protección de los bienes públicos globales más allá de la jurisdicción de los estados nación, administrar tratados medioambientales y autorizar y coordinar el programa de trabajo en medio ambiente del sistema completo de la ONU¹³⁹. El rol de un CSM como mecanismo para obligar a la aplicación más allá de la jurisdicción de los estados nación se complementa con propuestas para un Tribunal del Medio Ambiente internacional o mundial (ver pg. 56), que sería un componente vital del Consejo. También se alega que el Consejo mejoraría los canales de comunicación entre la sociedad civil y la ONU. Al igual que con los principios que sustentan la propuesta de un TIMA, en este caso se ampliaría el acceso a la justicia en asuntos medioambientales¹⁴⁰.

Ampliación del mandato del Consejo de Seguridad de la ONU

Otra propuesta se refiere a la ampliación del mandato dado por la ONU al Consejo de Seguridad para que incluya asuntos medioambientales como una parte integral para el mantenimiento de la paz y la seguridad en el mundo. Si esta propuesta fuese a ser adoptada, el Consejo de Seguridad recibiría el mandato de considerar asuntos que son medioambientales por naturaleza y de esta forma podría jugar un papel en el gobierno internacional de asuntos medioambientales.

Lorraine Elliot y otros publicaron en 2002 el estudio en profundidad “*Expanding the Mandate of the UN Security Council*” (ampliando el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU). En él se aboga por ampliar el rol del Consejo de Seguridad existente en vez de establecer uno diferenciado, sugiriendo que la ampliación representaría un desarrollo similar al creciente rol del Consejo de Seguridad en acomodar amenazas no tradicionales para la paz y la seguridad tales como emergencias humanitarias complejas y abusos flagrantes de derechos humanos.

La ampliación debería tener lugar a través de una enmienda de la Carta de Naciones Unidas, esbozando un “*marco útil y gestionable para la ampliación del mandato de seguridad del Consejo de Seguridad para abordar las causas medioambientales y las consecuencias de conflictos y para contribuir al gobierno internacional del medio ambiente*”¹⁴¹. El Reino Unido, durante su presidencia del Consejo de Seguridad, inició un debate sobre la ampliación del mandato para afrontar asuntos de cambio climático, lo que sería un paso adelante hacia temas medioambientales más amplios. La Secretaria de Asuntos Extranjeros, Margaret Beckett, argumentó que el cambio climático suponía una amenaza para la paz y la seguridad mundiales, y que, como tal, debería ser incorporado a las competencias del Consejo¹⁴². Aunque este sentimiento era sincero – crear un mecanismo global que pudiera obligar a tomar decisiones relativas a cambio climático y a la respuesta a sus impactos – la propuesta del Reino Unido encontró una oposición considerable.

El entonces jefe del grupo de 77 países en desarrollo (G77), Farukh Amil (Pakistan), manifestó su oposición a que estos asuntos fueran asumidos por un cuerpo no representativo como el Consejo de Seguridad, cuando la Asamblea General, con participación universal, podía tratar asuntos de emergencia sobre seguridad climática de manera más democrática y equitativa. Este punto de vista fue apoyado por muchas ONGs, entre ellas *Stakeholder Forum*. Parece que un consenso sobre un alcance ampliado del Consejo de Seguridad sólo sería conseguible después de una reforma más fundamental del Consejo de Seguridad para representar mejor el nuevo paradigma global de paridad entre países desarrollados y en desarrollo.

REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESUMEN

- Hay un vínculo inextricable entre el comercio y los impactos medioambientales debidos al movimiento global de bienes y recursos naturales
- Algunos defienden la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente para representar una contraparte de la Organización Mundial de Comercio, apuntando que la noción elemental de protección es antitética con la ideología de gobierno de la OMC
- Otros argumentan que sería más efectivo integrar totalmente los aspectos medioambientales en la OMC, que ya ejerce una influencia significativa sobre sus 153 estados miembros y comprende también un mecanismo de arbitraje
- Una prioridad principal sería el evaluar y monitorizar la relación entre las reglas de la OMC y las provisiones de numerosos AMMs relacionados con el comercio, y el PNUMA ha ayudado a convocar negociaciones sobre este asunto en relación con el Comité de Comercio y Medio Ambiente

La Organización Mundial del Comercio es el cuerpo internacional que negocia y regula el comercio internacional, y su competencia es promover el libre comercio y estimular el crecimiento económico. La OMC es criticada a menudo por no implementar de manera efectiva las políticas de medio ambiente como parte de su trabajo en comercio, provocando que, en consecuencia, haya pasado por alto el impacto medioambiental del comercio y los movimientos laborales. Se ha argumentado también que la OMC no está debidamente equipada para integrar consideraciones de los impactos del comercio en el medio ambiente, y que por tanto se necesita una nueva organización para promover la integración de los acuerdos internacionales sobre medio ambiente en otros aspectos de la toma internacional de decisiones¹⁴³

Se comprende de largo la inextricable relación entre comercio e impactos medioambientales como resultado del movimiento global de bienes y recursos naturales. Al tratar con asuntos de negocio a nivel global, la OMC juega un papel vital fijando las reglas del comercio internacional, y en consecuencia afectando al GIMA. LA OMC fue sustancialmente reformada en

1995. Anteriormente era el GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) el que fijaba las normas de los sistemas de comercio) y se amplió para incluir a sus 153 miembros, colocando de forma prioritaria los asuntos de comercio antes que otros asuntos internacionales que están directamente relacionados con el movimiento de bienes y servicios. La historia reciente de la OMC está salpicada de manifestaciones de protesta y suspensiones de negociaciones, como los disturbios de Seattle en 1990 y la suspensión de las conversaciones de la Ronda de Doha. Las críticas sobre la OMC con frecuencia se centran en el enfoque de ‘mercado libre occidental’ que, a decir de los críticos, domina las conversaciones de la OMC, en detrimento de las economías en desarrollo. El asunto de la reforma de la OMC en un contexto más amplio se ha debatido largamente en la escena internacional durante muchos años, y la gobernanza medioambiental encaja en parte de esa agenda de reforma. Hace más de diez años, alcanzó un fuerte empuje el movimiento de la reforma de la OMC emparejado con otras reformas del GIMA.

¿Reforma de la OMC o una agencia nueva?

Hay un apoyo sustancial a la propuesta de establecer una Organización Mundial del Medio Ambiente (ver pg. 55) que igualaría en poder e influencia a la OMC. De hecho, en 1999 el entonces Director General de la OMC sostenía que *“para reforzar el puente entre comercio y medio ambiente, el puente necesita dos pilares”*¹⁴⁴. Defendía la existencia de una OMMA junto con la OMC y que ambas se reforzarían mutuamente. Sin embargo, muchos piensan que establecer una organización separada para centrarse en, monitorizar y regular asuntos de medio ambiente internacional detraería fuerzas de o incluso socavaría el rol de la OMC para incorporar asuntos de sostenibilidad a sus trabajos y negociaciones. En consecuencia, una crítica frecuente de la propuesta de una OMMA dice que sería más efectivo incluir los asuntos medioambientales en la OMC *“bajo un único pilar... con la OMC como única columna”*¹⁴⁵. Esta postura se basa en cuatro fundamentos:

1. Hay problemas de gobernanza relacionados con el sistema económico, y es por tanto el sistema económico el que debería proporcionar los remedios; es decir, la reforma y la regulación deberían aplicarse al sistema económico conjunto.
2. La misión de la OMC ya incluye políticas medioambientales y de desarrollo sostenible.
3. Todos los aspectos de la actividad humana, incluyendo el comercio, la inversión y el desarrollo, afectan al medio ambiente. En consecuencia, toda organización debería integrar las normas medioambientales y de sostenibilidad en sus prácticas¹⁴⁶

4. Establecer una organización rival en forma de OMMA conduciría a competir por jurisdicciones y mandatos, lo que podría resultar en negociaciones sin fin o en la supeditación de una organización a la otra. Integrar completamente las normas medioambientales en el sistema de comercio tendría más probabilidades de éxito.

La supervisión de la liberalización del comercio, argumentan muchos, debería estar más contemplada por la OMC como algo que va en su propio interés, por su alta vinculación con el agotamiento de recursos, ya que este agotamiento destruiría a su vez el comercio de bienes mundiales.

Ivanova argumenta que la *“eliminación de las prácticas distorsionadoras del comercio como los subsidios gubernamentales a la agricultura, la pesca o la extracción de madera, supondría acabar con incentivos perversos para la destrucción ambiental. Adicionalmente, la OMC puede ser un foro adecuado para resolver disputas medioambientales”*¹⁴⁷. La OMC es única en cuanto a que tiene un mecanismo de arbitraje y resolución de conflictos en su propia estructura, lo que permite a sus miembros apoyarse mutuamente para dar mayor sentido a su adhesión a las normas de la OMC.

La propuesta de reforma de la OMC para convertirla en organización líder de la lucha contra destrucción del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible y las prácticas ‘verdes’ es altamente contenciosa. Muchas organizaciones responden a esta propuesta diciendo que la OMC carece de la experiencia necesaria para gestionar asuntos de medio ambiente, y no tiene capacidad ni conocimiento para llevar tales asuntos a primera línea de su trabajo. Por ejemplo, Daniel Esty asegura que una OMC ‘más verde’, *“no es compatible en modo alguno con una mejora del sistema gobierno del medio ambiente global”*¹⁴⁸. Esty argumenta que incluso la consideración de la palabra ‘protección’ supone una tensión entre los defensores del libre comercio y los medioambientalistas: *“Uno no puede cargar las culpas de la tensión entre comercio y medio ambiente en las diferencias lingüísticas, porque esas perspectivas competitivas son en realidad emblemas de un profundo choque de culturas”*¹⁴⁹.

El 2002 el PNUMA publicó el resumen informativo *“Economics, Trade and Sustainable Development”* (economía, comercio y desarrollo sostenible), centrado en *“Multilateral Environmental Agreements and the WTO: Building Synergies”* (AMMs y OMC: construyendo sinergias)¹⁵⁰. Este resumen comenta los conflictos entre la OMC y los AMMs que han dominado el debate sobre el GIMA. El enfoque del PNUMA ha sido considerar las sinergias potenciales entre las dos¹⁵¹, y los resultados de Doha ordenan una negociación formal sobre la relación entre medidas específicas de comercio usadas en los AMMs y en las reglas de la OMC. El proceso del PNUMA

busca centrarse en las ‘desaprovechadas’ oportunidades de colaboración más efectiva entre los AMMs y la OMC para integrar en desarrollo sostenible en las normas de comercio.

Los próximos pasos del proceso OMC-AMM se darán sobre los temas identificados por las partes interesadas como centrales: capacitación conjunta, evaluación de los efectos de la liberalización; y sinergias en la transferencia de tecnología.

Los secretariados de los AMMs más involucrados en este proceso son los del Convenio de Basilea, el CDB, CITES, el Protocolo de Montreal y la CMNUCC. A tiempo para la sesión especial del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) de 2003, estos secretariados recibieron el estatus de invitados ad hoc. El PNUMA continuó facilitando las conversaciones entre secretariados, con el ánimo de consolidar este acceso y la oportunidad de asesorar las negociaciones de la OMC¹⁵². Sin embargo, en julio de 2006 se suspendió la Ronda de Doha de negociaciones multilaterales de comercio, evidenciando las tensiones que existen en la misma OMC.

Desde entonces las reuniones del CCMA se han celebrado en formato de sesiones especiales, con encuentros informales sobre la Agenda de Desarrollo de Doha, párrafo 31(i) sobre la relación entre las normas de la OMC y obligaciones comerciales específicas dispuestas en AMMs. La discusiones continuaron, pero como el Director General de la OMC ha exhortado durante estos eventos, las negociaciones de Doha “*deben pasar a una marcha más alta*” si se supone que van a integrar el desarrollo sostenible en su proceso¹⁵³.

AGRUPACIONES DE AMMs

RESUMEN

- El agrupamiento de AMMs se refiere a la combinación, integración o fusión de varios AMMs para hacerlos más efectivos y eficientes.
- El agrupamiento de los cuerpos comunes organizacionales de convenios implica coordinación y aspectos organizativos como la ubicación compartida de los encuentros
- Los convenios también pueden ser agrupados según su temática, mejorando en consecuencia la coordinación entre AMMs relativos a asuntos medioambientales similares y a menudo superpuestos
- El reagrupamiento por regiones es también un modo efectivo de juntar convenios específicos de problemas regionales
- Los encuentros conjuntos de jefes de AMMs específicos puede ser un paso adelante. Sin embargo, a pesar de que en ciertos secretariados se puede ver una apertura a cooperar, otros se muestran celosos de sus mandatos. También hay algo de escepticismo sobre si una implacable motivación por la coordinación es necesaria siquiera deseable.

En los últimos 30 años se ha creado un buen número de Acuerdos Medioambientales Multilaterales (AMMs) para tratar asuntos de medio ambiente. Aunque muchos de ellos son complementarios, *“también hay áreas de solapamiento, duplicidad de esfuerzos e incluso conflicto”*¹⁵⁴. Por un lado, la complejidad de los asuntos medioambientales y el hecho de que requieran respuestas específicas pueden hacer creer que se necesiten muchos convenios internacionales. El resultado práctico, sin embargo, ha sido una serie de superposiciones de acuerdos y de agujeros normativos, y una incapacidad para responder a problemas medioambientales generales¹⁵⁵.

El reagrupamiento de los AMMs se refiere a la combinación, integración o fusión de varios AMMs para hacerlos más efectivos y eficientes¹⁵⁶ y aumentar la consistencia del sistema de GIMA¹⁵⁷. A pesar de las diferencias estructurales que existen entre muchos asuntos medioambientales, la existencia de AMMs ‘superpuestos’ es innegable. Durante los debates y las discusiones en curso sobre GIMA a través de la Asamblea General de Naciones Unidas (véase el Proceso de los Embajadores de México

y Suiza, pg. **128**) y del Grupo Consultivo del PNUMA (ver pg. **137**), el reagrupamiento de AMMs se ha identificado como un componente principal de la reforma del gobierno global del medio ambiente¹⁵⁸.

No hay una aproximación al reagrupamiento que sea más eficiente o beneficiosa que otra, ya que cada una aborda una deficiencia específica del actual sistema. *“La manera más prometedora de abordar el reagrupamiento de AMMs parece ser una combinación pragmática de métodos”*¹⁵⁹.

Agrupamiento de cuerpos organizativos comunes

Con ‘cuerpos organizativos comunes’ se hace referencia a la Conferencia de las Partes (COP) del convenio o AMM en cuestión. Esta propuesta de reforma se refiere a la fusión de COPs que se realizan en los mismos lugares con encuentros combinados o consecutivos. Las ventajas que se obtendrían incluyen significativas ganancias de eficiencia¹⁶⁰, ya que los encuentros combinados reducirían considerablemente los viajes y los costes administrativos, compartirían infraestructura y costes relativos a delegados¹⁶¹. Aún así, parece que las COP difieren mucho en sus funciones y estructuras, y que el agrupamiento no garantiza un aumento de su coordinación e integración¹⁶². Por ejemplo, Oberthür argumenta que encuentros de la CMNUCC y la CDB que compartieron ubicación no dieron lugar a valiosos aumentos de la cooperación¹⁶³. Crear una ubicación permanente de los encuentros de las COP implica aumentar las cargas administrativas y organizacionales para el país anfitrión, y descartaría por ello a los países en desarrollo para ser anfitriones¹⁶⁴.

Agrupamiento de funciones similares

Esta propuesta conlleva integrar y coordinar funciones comunes de los AMMs como procesos de toma de decisiones, evaluaciones científicas, juegos de reglas comunes para la resolución de conflictos, requisitos de informes, revisión de implementación y acuerdos sobre incumplimiento. La dificultad del agrupamiento de estas funciones y de su integración dependerá de la especificidad de sus necesidades, funciones y prioridades¹⁶⁵.

Agrupamiento por asunto o tema

La mayoría de las propuestas de grupos temáticos reflejan los agrupamientos propuestos por el PNUMA, como los convenios de desarrollo sostenible y los de biodiversidad¹⁶⁶. Los embajadores Berruga y Maurer¹⁶⁷ establecen una tipología de cuatro agrupaciones temáticas: conservación, atmósfera global, sustancias peligrosas, y asuntos de mares y océanos. El agrupamiento temático significa agrupar aspectos

organizacionales de los AMMs que tienen temas en común, como combinar encuentros del Protocolo de Montreal sobre Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Kioto de la CMNUCC¹⁶⁸. Una toma coordinada de decisiones es más probable si los AMMs implicados tienen temáticas relacionadas, como el CDB y el Convenio de Ramsar sobre Humedales¹⁶⁹. Sin embargo, los requisitos específicos de este AMM lo hacen limitado en su alcance. La revisión de su implementación, los mecanismos financieros y los métodos de cumplimiento pueden tomar formas muy diferentes y la agrupación puede resultar ineficiente. Por ejemplo, combinar la revisión de la implementación bajo el CDB con la del Protocolo de Kioto probablemente resulte disfuncional¹⁷⁰.

Agrupamiento por regiones

EL agrupamiento de AMMs según las regiones geográficas donde están establecidas es beneficioso al reducir los costes de organizar cada encuentro y facilita el agrupamiento de elementos organizacionales específicos¹⁷¹. La CEPE (UNECE), por ejemplo, es el centro de numerosos regímenes medioambientales y prueba que esos acuerdos se pueden desarrollar¹⁷². La debilidad de este enfoque es que en ciertos casos se pueden superponer las pertenencias a AMMs regionales, y las circunstancias y condiciones particulares se deben tener en consideración¹⁷³.

Esto implica que cada marco de la UNECE difícilmente se integrará la revisión de implementación, sistemas de cumplimiento, resolución de conflictos y evaluaciones científicas. En algunos casos la coordinación e integración se pueden conseguir más fácilmente entre convenios regionales y globales que sólo entre convenios regionales, como en el caso del Convenio de Basilea y el regional Convenio de Bamako sobre movimientos transfronterizos de sustancias peligrosas¹⁷⁴.

Encuentros conjuntos de jefes de de los comités técnicos y científicos dentro de agrupaciones

También se ha observado que con frecuencia se pasa por alto la necesidad de compartir conocimiento entre los comités científicos y técnicos de diferentes convenciones y AMMs. *Stakeholder Forum*, en propuesta remitida al Grupo de Consulta sobre GIMA¹⁷⁵, (ver pg. **137**), destacó que esto puede permitir una mejor comprensión de asuntos solapados, así como identificar lagunas que pueden existir y acciones para abordarlas. También destacó la importancia de Internet para integrar la información compartida por comités para apoyar este enfoque, y la posibilidad de encuentros bianuales.

Se suele argumentar que la agrupación de numerosos acuerdos internacionales sobre medio ambiente tiende a minimizar la superposición y la fragmentación del sistema de gobierno global del medio ambiente, al tiempo que evita los inconvenientes de asegurar acuerdos sobre una reforma institucional más radical¹⁷⁶. Además, la agrupación es vista por muchos como una condición necesaria pero insuficiente para un gobierno global del medio ambiente más efectivo. Es, de hecho, un requisito crítico para las reformas propuestas a través tanto de una OMMA (ver pg. **55**) como de una ONUMA (ver pg. **49**)¹⁷⁷.

MEJORA DE LA CORDINACIÓN ENTRE AGENCIAS DE MEDIO AMBIENTE

RESUMEN

- La coordinación entre agencias es un componente crucial para asegurar la coherencia a lo largo del sistema de la ONU sobre temas medioambientales
- El Grupo de Gestión Ambiental (GGA) ya desarrolla esta función, pero ha habido propuestas para reforzar su papel, específicamente en el área de coordinación de AMMs
- También se ha propuesto un Acuerdo de Consorcio sobre la Sostenibilidad Medioambiental, que haría más eficientes las actividades medioambientales y tendría un rol más integrador que el GGA teniendo una dirección ejecutiva y un secretariado
- El Acuerdo de Consorcio ha sido destacado como una de las opciones para la reforma por el Grupo Consultivo del PNUMA (ver pg. 144)

En los debates en curso sobre la reforma del GIMA, hay consenso generalizado de que el gobierno relativo al medio ambiente a nivel global está muy fragmentado y a menudo es incoherente, faltándole una dirección estratégica para tener el necesario impacto. Esto puede guardar relación con el hecho de que los portfolios medioambientales están esparcidos por multitud de agencias de la ONU y secretariados de AMMs, sin la comunicación y la cooperación necesarias para conseguir el impacto deseado y los mejores resultados medioambientales.

Reconociendo este reto, son muchos los que apoyan una mejora de la cooperación y la coordinación que permita abordar y superar algunos de los problemas identificados de gobernanza. Más que crear nuevas instituciones y más capas de burocracia, se expone que el proceso y los programas que tratan el medio ambiente a nivel global pueden ser más eficientes creando espacios en que se mejore la comunicación y se promueva el aprovechamiento de sinergias.

Dos de las principales propuestas para mejorar la coordinación son reforzar el GGA de la ONU y establecer un Acuerdo de Consorcio.

Refuerzo del GGA

Mediante la promoción de los vínculos entre distintos cuerpos de la ONU y el intercambio de datos e información, el GGA trabaja en elaborar respuestas comunes a problemas comunes. La misión del GGA, en otras palabras, es *“identificar, abordar y resolver colectivamente problemas, asuntos y tareas científicos de la agenda de medio ambiente y asentamientos humanos que requieran una mejor cooperación entre agencias (...) a través de una implicación efectiva y colaborativa de las agencias relevantes del sistema ONU y otros socios potenciales”*¹⁷⁸.

La reforma del GGA ha sido considerada, y las propuestas incluyen reforzar su papel como órganos de coordinación que trata con otros grupos ‘interagencia’ como ONU Agua y ONU Océanos, y diseñar una guía sistema del sistema para coordinar, armonizar y alinear las actividades medioambientales de la ONU¹⁷⁹. Las propuestas de reforma buscan aumentar la coordinación entre agencias dentro del sistema ONU, y preparan el camino para una respuesta del sistema ONU más efectiva, coordinada y flexible a asuntos específicos en las áreas de medio ambiente y asentamientos humanos. También se reforzaría el papel que el GGA juega en coordinar AMMs y reducir la fragmentación de muchos de ellos que actualmente existe para gobernar los enfoques y acuerdos de medio ambiente y de desarrollo sostenible.

Establecer un Acuerdo de Consorcio para Sostenibilidad Medioambiental

El objetivo de esta propuesta es promover reformas institucionales en pos de la eficiencia de las estructuras actuales, destacando como una de las opciones para la reforma institucional avanzada por el Grupo Consultivo del PNUMA (ver pg. **144**).

La idea es que la efectividad del GGA aumentaría estableciendo un Acuerdo de Consorcio para Sostenibilidad Medioambiental como una subestructura del marco institucional para el desarrollo sostenible. Sus objetivos y funciones incluirían:

- Gestionar los riesgos y oportunidades medioambientales;
- Revisar el impacto del cambio medioambiental en el bienestar humano;
- Suministrar políticas y guía sobre la mitigación y la adaptación al cambio medioambiental;
- Promover la capacitación y el uso sostenible de los recursos naturales;

- Revisar la efectividad de las políticas medioambientales; y
- Promover la cooperación y el aprovechamiento de sinergias sobre medio ambiente en el sistema ONU.

El Acuerdo de Consorcio sería ampliado entre agencias y a nivel gubernamental. Sería gestionado por un grupo de instrumentos que gobiernen las relaciones entre las organizaciones respectivas, e incluiría un cuerpo de gobierno, un gabinete de asesores, una cabeza ejecutiva, un secretariado y un comité de oficiales *senior* de organizaciones asociadas relevantes. El Consejo de Gobierno de PNUMA/GMEF proporcionarían el cuerpo de gobierno para el consorcio, o a través de una nueva comisión funcional bajo el ECOSOC (ver pg. **88**). Esta opción tiene la ventaja de conseguir la reforma funcional promoviendo una mayor efectividad, eficiencia y coherencia del GIMA, manteniendo al mismo tiempo los beneficios de la diversificación y la especialización estructurales.

GOBIERNO GLOBAL DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

REFORMA DEL ECOSOC

RESUMEN

- Muchas creen que el ECOSOC debe ser reformado. Las propuestas para ello incluyen su transformación en un Consejo para el Desarrollo Sostenible, para aumentar la eficiencia de todas sus actividades y comisiones en marcha bajo un mismo objetivo
- Transformar el ECOSOC en un Consejo de Desarrollo Sostenible aumentaría significativamente el poder del desarrollo sostenible en el sistema ONU
- Similares propuestas se aplican a la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), llamando a su elevación de nivel a Consejo, de forma que reporte directamente a la Asamblea General en vez de al ECOSOC.
- Una de las reformas propuestas en los debates del Grupo Consultivo de Ministros del PNUMA es la fusión del ECOSOC y la CDS en un Consejo (ver página **144**)
- México aboga fuertemente por la reforma del ECOSOC y Francia también la apoya.

El Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU está formado por 54 países elegidos por la Asamblea General¹⁸⁰. Tal y como se enfatiza en la Agenda 21, la función del ECOSOC es reestructurar y revitalizar las actividades de la ONU en los campos económicos, sociales y otros relacionados¹⁸¹. El ECOSOC gestiona la coordinación del desarrollo sostenible en el sistema ONU, coordina la implementación de la Agenda 21 y e integra los temas de medio ambiente y de desarrollo en las políticas y programas de la ONU¹⁸². También se encarga de emprender estudios y publicar informes sobre asuntos internacionales de desarrollo, salud y educación, y de hacer recomendaciones sobre ellos a la Asamblea General, miembros de la ONU y agencias especializadas¹⁸³.

La coordinación del desarrollo sostenible en el ECOSOC depende de la CDS, cuyas principales funciones son mejorar el diálogo con ONGs, el sector independiente y todos los cuerpos de la UN, y hacer

recomendaciones a la Asamblea General vía ECOSOC¹⁸⁴. Además, la CDS contribuye a la coordinación de la implementación de la Agenda 21 en el sistema ONU vía el Comité entre Agencias para el Desarrollo Sostenible. Los miembros de la CDS son elegidos por el ECOSOC¹⁸⁵, que organiza revisiones regulares de las acciones de la CDS y promueve la integración de los asuntos de desarrollo y de medio ambiente¹⁸⁶.

Dado el número creciente de cuerpos de toma de decisiones concernientes a distintos aspectos del desarrollo sostenible, la coordinación política a nivel intergubernamental entre secretariados de la ONU es fundamental¹⁸⁷. En este sentido, el Programa para una mayor Implementación de la Agenda 21 enfatiza que el rol del ECOSOC como cuerpo de coordinación debería ser reforzado. Sin embargo, “el ECOSOC no se ve generalmente como un cuerpo efectivo” y es esencial que provea de una mayor coherencia y dirección a todas las actividades relacionadas con desarrollo sostenible¹⁸⁸. Para alcanzar el desarrollo sostenible es esencial la coherencia de las políticas y programas de la ONU¹⁸⁹.

Muchas de las propuestas para la reforma del ECOSOC para mejorar el gobierno del desarrollo sostenible se centran principalmente en la CDS, que muchos creen que es ineficiente. Las propuestas o incluyen la transformación de la CDS en un Consejo que podría reemplazar al Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas (*Trusteeship Council*), o la elevación de nivel de la CDS a órgano oficial de la Asamblea General, como el Consejo de Derechos Humanos. Estas propuestas se analizan con más detalle en las páginas **91-96**.

Sin embargo, también hay propuestas que se centran más directamente en el papel mismo del ECOSOC y en la posición que debería tener en el desarrollo sostenible. Se ha sugerido que el ECOSOC podría transformarse en un Consejo de Desarrollo Sostenible, combinando las actividades de todos sus comités, incluyendo la Comisión de Desarrollo Social, la Comisión sobre el Status de la Mujer, la CDS y la Comisión de Población y Desarrollo¹⁹⁰. Combinando todas las funciones del ECOSOC en un único Consejo de Desarrollo Sostenible y mediante encuentros y conferencias conjuntas, el desarrollo sostenible podría abordarse de manera más completa y cohesionadora. Como parte de las diversas opciones ofrecidas por el Grupo Consultivo de Ministros sobre la reforma del GIMA (ver pg. **126**), también se ha sugerido que el Consejo de Gobierno del PNUMA y la GMEF podrían ser transformados en una comisión funcional del reformado ECOSOC/ Consejo de Desarrollo Sostenible. Se dice que este tipo de consolidación y puesta en eficiencia mejoraría la coherencia de los múltiples pilares del desarrollo sostenible a lo largo del sistema ONU, y aumentarían la efectividad del ECOSOC.

Recomendaciones del Grupo Consultivo de Ministros sobre la Reforme del GIMA

Posibles reformas al ECOSOC y la Comisión de Desarrollo Sostenible

(ver pg. **144**)

El ECOSOC y la Comisión de Desarrollo Sostenible podrían fusionarse en un Consejo de Desarrollo Sostenible, y el GMEF del PNUMA podría ser una comisión sobre el medio ambiente bajo el Consejo.

Esta opción de reforma tiene algunas similitudes con la propuesta 'paraguas' (ver pg. **142**) puesto que promueve mayor convergencia de los pilares económico, social y medioambiental, así como un aumento de sinergias y cooperación en el sistema ONU para alcanzarla. Avanzaría en temas tanto de desarrollo sostenible como de medio ambiente. Se centra en mejorar instituciones existentes (el ECOSOC) más que en crear nuevas.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que últimamente se ha considerado que este asunto está fuera de la competencia del Grupo Consultivo y se ha remitido al proceso Río+20 para mayor discusión.

CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN FIDUCIARIA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE (SUSTAINABLE DEVELOPMENT TRUSTEESHIP COUNCIL)/ CONSEJO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

RESUMEN

- La propuesta de un Consejo de Administración Fiduciaria del Desarrollo Sostenible (CAFDS) propone reemplazar el Consejo de Administración Fiduciaria existente por una institución para ejercer la fiducia sobre los bienes públicos comunes con la misma autoridad que el Consejo de Seguridad
- El Consejo de Administración Fiduciaria fue propuesto en un informe de 1995 por la Comisión sobre Gobernanza Global, de la cual Maurice Strong era miembro líder
- La propuesta de un Consejo de Desarrollo Sostenible es similar, pero se centra más en la coordinación del desarrollo sostenible al más alto nivel, y en la elevación del grado de la CDS existente
- Un Consejo de Desarrollo Sostenible se basaría en el precedente creado por el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos, un cuerpo permanente que reporta directamente a la Asamblea General
- Un Consejo de Desarrollo Sostenible es una de las opciones apuntadas por el Grupo Consultivo de Ministros del PNUMA (ver pg. **132**) y por el Borrador Cero para Río+20

La idea de un Consejo de Administración Fiduciaria del Desarrollo Sostenible (CAFDS) tiene su origen en el Consejo de Administración Fiduciaria (CAF) de Naciones Unidas, uno de los órganos principales de la ONU. Su función inicial era asegurar que los territorios sin gobierno propio (*Trust Territories*) fueran administrados en el mejor interés de los habitantes y de la paz y la justicia internacionales. En otras palabras, estaba a cargo de supervisar la transferencia democrática de poder de las naciones colonizadoras a sus anteriores colonias¹⁹¹.

La sugerencia de reconstituir el CAF en una CAFDS fue inicialmente lanzada por la Comisión sobre Gobernanza Global (CGG) en su informe de 1995 *Our Global Neighborhood*¹⁹² (nuestra vecindad global). Maurice

Strong, un miembro líder del CGG, subrayó la necesidad de que el desarrollo sostenible fuera asumido desde el más alto nivel, abogando por un cuerpo principal deliberativo en la ONU, un CAF reconstituido colocado al mismo nivel que el Consejo de Seguridad y el ECOSOC¹⁹³.

Este CAFDS recibiría el “*mandato de ejercitar la fiducia o fideicomiso sobre los bienes públicos globales*” y de coordinar las organizaciones y actividades que tratan asuntos relacionados con “*el medio ambiente y la sostenibilidad de los bienes públicos comunes*”¹⁹⁴.

El papel principal del CAFDS sería asegurar una tutela más efectiva sobre los bienes públicos globales. Los bienes públicos globales, definidos para abarcar, entre otros aspectos, la atmósfera, el espacio exterior, la Antártida y los océanos fuera de jurisdicciones nacionales¹⁹⁵, trascienden las fronteras nacionales y sólo puede ser gestionado efectivamente mediante la cooperación internacional¹⁹⁶. Como una solución propuesta por el CGG, el CAFDS serviría de foro global en el que:

- Los asuntos medioambientales pudieran ser supervisados en el contexto del desarrollo sostenible;
- Los acuerdos para gestionar los recursos naturales de la Tierra pudieran ser debatidos;
- Las organizaciones que emprendieran actividades serían responsables de ellas; y
- Los tratados medioambientales pudieran ser administrados¹⁹⁷

A pesar de los ambiciosos propósitos del CAFDS propuestos, siguen existiendo cuestiones relativas al poder en la toma de decisiones. Buena parte de la literatura sugiere que aunque la administración de las políticas medioambientales quedaría bajo la autoridad del CAFDS, la implementación y el obligado cumplimiento de estas políticas seguiría siendo función del ECOSOC¹⁹⁸. También hay una interrogante sobre la definición más amplia de los bienes públicos comunes. Es difícil ver lo que esta expansiva definición excluiría de la jurisdicción CAFDS¹⁹⁹.

Como ha habido mucha especulación sobre la efectividad del ECOSOC en avanzar hacia el desarrollo sostenible a nivel global, una opción alternativa pero similar sería subir de grado la actual CDS para reportar directamente a la Asamblea General o que el ECOSOC sea reformado a un Consejo de Desarrollo Sostenible (ver pg. **88**). Ambas opciones están siendo consideradas en la preparación de Río+20.

Cuando se constituyó la CDS, recibió un status de comité permanente bajo el ECOSOC, reflejando la relativamente reciente llegada del desarrollo sostenible como principio de gobierno a nivel global. Como el desarrollo sostenible es ahora un concepto mucho más ampliamente comprendido y un paradigma incrustado a todos los niveles, muchos dicen que la CDS debería subir de categoría a consejo permanente de la ONU. Un precedente similar ocurrió con el establecimiento del Consejo de Derechos Humanos, que sirvió para elevar el perfil global de los derechos humanos, aumentando significativamente los recursos dedicados a monitorizar y evaluar el progreso en el tema, y mejorando la autoridad institucional de los derechos humanos en el sistema ONU. Un estatus similar se puede pretender para el desarrollo sostenible con la creación de un proceso permanente y más autorizado a nivel global. Tal Consejo potenciaría sustancialmente el peso político del desarrollo sostenible internacionalmente, y en conjunción con una elevación de la categoría del ONUMA puede suponer una agenda más ambiciosa para el desarrollo sostenible.

El Consejo de Desarrollo Sostenible y Río+20

En Julio de 2011, el Gobierno de Indonesia acogió un taller de Instituciones y Marcos para el Desarrollo Sostenible (IMDS) en Solo, Indonesia. El resultado fue el ‘Mensaje de Solo’, que recomendaba:

“En el plano internacional necesitamos una organización para mejorar la integración del desarrollo sostenible. Se discutieron varias opciones, desde un mandato potenciado del ECOSOC y una revisión del papel de la CDS hasta el establecimiento de un Consejo de Desarrollo Sostenible”²⁰⁰.

El informe de 2012 del Panel de Alto Nivel del Secretario General de la ONU sobre Sostenibilidad Global expresó la opinión de que debería considerarse el establecimiento de alguna forma de Consejo de Desarrollo Sostenible.

“Para alcanzar el desarrollo sostenible, debemos construir un marco institucional y de proceso de toma de decisiones con alcances local, nacional, regional y global. Debemos superar el legado de instituciones fragmentadas establecidas en torno a ‘silos’ que tratan un solo asunto; déficits en liderazgo y de espacio político; la falta de flexibilidad para adaptarnos a nuevos retos y oportunidades – todo lo cual mina tanto la realización de políticas como su aplicación en el terreno. Para un mejor gobierno, coherencia y responsabilidad sobre decisiones tomadas para el desarrollo sostenible a niveles nacional y global, las áreas de prioridad incluyen:

- *Aumentar la coherencia de los alcances subnacional, nacional e internacional;*

- *Crear una serie de objetivos de desarrollo sostenible;*
- *Establecer un informe periódico del estado del desarrollo sostenible que junte información con evaluaciones actualmente dispersadas por distintas instituciones y las analice de forma integrada; [y]*
- *Construir un nuevo pacto para revitalizar y reformar el actual marco institucional, incluyendo la consideración de un consejo global de desarrollo sostenible”.*

La sentencia del encuentro regional de Asia preparatorio de Río+20 también reflejaba el apoyo a la consideración de un Consejo de Desarrollo Sostenible:

“... A nivel global, las instituciones financieras internacionales también deberán revisar sus estrategias programáticas para asegurar la provisión de un mejor apoyo a los países en desarrollo para la implementación del desarrollo sostenible. También a nivel global, Río+20 debería identificar pasos para reformar el gobierno global para el desarrollo sostenible, incluyendo acciones a corto y medio plazo. Deberían considerarse las opciones de reforzar el ECOSOC o establecer un Consejo de Desarrollo Sostenible. El papel de cualquier Consejo de Desarrollo Sostenible debería ser monitorizar el progreso del desarrollo sostenible. Para hacer cualquier Consejo de Desarrollo Sostenible que pueda salir de Río+20 más efectivo e inclusivo, podría crearse un cuerpo de consejeros formado por representantes de los principales grupos, incluyendo mujeres, juventud y comunidad científica. Tal estructura necesitaría ser duplicada en los alcances nacionales para permitir una implementación efectiva del desarrollo sostenible”²⁰¹.

Un Consejo de Desarrollo Sostenible funcionaría como un foro principal en el que se debatiría sobre asuntos de desarrollo sostenible. Aprovecharía el conocimiento y las experiencias de desarrollo sostenible y seguiría desarrollándolas. Un Consejo de Desarrollo Sostenible proporcionaría un enfoque político global para el desarrollo sostenible, con autoridad auténtica y legítima. Se entiende que alentaría una representación más holística por los ministerios nacionales, más allá de los tradicionales ministerios de medio ambiente, para que los ministerios abarquen la cooperación internacional, el comercio y las finanzas.

Numerosos factores impulsan el establecimiento de un Consejo de Desarrollo Sostenible en este punto para elevar y reforzar el nivel del gobierno del desarrollo sostenible dentro del sistema intergubernamental. La contribución de un Consejo de Desarrollo Sostenible podría incluir:

- Profundizar en la comprensión del desarrollo sostenible a todos los niveles – global, regional y local;
- Tratar con el desarrollo sostenible y los asuntos emergentes;
- Integrar completamente los asuntos económicos y financieros con los medioambientales y sociales, dado especialmente al elevado punto de atención puesto en el concepto de economía verde que actualmente se está desarrollando, que puede proveer a las naciones de un modelo progresista que integre valores económicos y medioambientales;
- Un mandato para trabajar y coordinar exclusivamente el desarrollo sostenible, para asumir retos globales y asuntos emergentes y para seguir desarrollando políticas en torno al concepto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs).

Objetivos de Desarrollo Sostenible y asuntos emergentes

La serie interconectada de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) ha supuesto una herramienta importante sobre la que centrar y medir el progreso a varios niveles. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs) tendrían potencialmente los mismos efectos. El debate en torno a los ODSs y asuntos emergentes a menudo apunta a la necesidad de un cuerpo fuerte de implementación, frecuentemente descrito como de naturaleza experimental, ya que trabajaría en asuntos no incluidos en las cartas de la ONU. Poco se sabe sobre cómo serán esos asuntos emergentes cuando ocurran, y la naturaleza de los ODSs seguirá estando indefinida durante algún tiempo. Sin embargo algunos argumentan que es creciente la necesidad de tener una autoridad política efectiva y una institución flexible con el mandato de implementar el desarrollo sostenible a la mayor brevedad posible.

Otro elemento ligado a la estructura de los ODSs y asuntos emergentes es la necesidad de un fuerte enfoque por países, como en el caso de los ODMs.

El debate en torno a los ODSs y asuntos emergentes ha dado lugar a otra discusión sobre la revitalización de los consejos nacionales de desarrollo sostenible como vínculo entre el trabajo global coordinado y la implementación nacional. Todas las propuestas remitidas sobre el Borrador Cero hacen referencia a la necesidad de revitalizar dichos consejos. Muchos han apuntado las dificultades formales de dar ese rol al ECOSOC, mientras que parece más fácil otorgar la responsabilidad operativa al Consejo de Desarrollo Sostenible. Algunos argumentan que el desarrollo sostenible se tomará más en serio si se establece un Consejo de Desarrollo

Sostenible. Según las experiencias aprendidas del Consejo de Derechos Humanos, el trabajo en derechos humanos se ha tomado más seriamente desde que se estableció, según aquellos que lo apoyan, tanto como según sus críticos. El establecimiento de ese Consejo no redujo la importancia del ECOSOC. Hay razones para creer que lo mismo ocurriría con el Consejo de Desarrollo Sostenible.

La implementación exitosa del trabajo sobre los tres pilares del desarrollo sostenible implicaría a las agencias especializadas de la ONU. La integración de esos tres pilares por el Consejo de Desarrollo Sostenible sería vista por muchos como un éxito. Se podría identificar una selección de las agencias relevantes que trabajan en el desarrollo sostenible, y se podrían desarrollar memorándums de entendimiento y otros mecanismos para un foro de colaboración entre estas agencias y cualquier nuevo consejo. Esto también puede aumentar su responsabilidad y su rendición de cuentas sobre asuntos de desarrollo sostenible.

Los asuntos nuevos y emergentes de la agenda de desarrollo sostenible, como la economía verde, los objetivos de desarrollo sostenible y un defensor de las generaciones futuras están todos orientados al bienestar futuro de la sociedad, las naciones y los individuos en el sentido más amplio y más alto. Algunos argumentan que necesitan nuevos conceptos normativos, un nuevo entendimiento y voluntad política y nuevas formas de implementación. Otros exponen que el paradigma actual de desarrollo sostenible abogado por el Informe Brundtland hace 25 años es el correcto, pero necesita un mayor foco en la integración y la implementación. Dicen que para ser efectivos estos asuntos deben ser tratados por una institución nueva, moderna y evolutiva con un nivel alto de autoridad política, elementos que se cumplirían con el Consejo de Desarrollo Sostenible propuesto.

Será crucial preparar un mandato que defina la responsabilidad y área de trabajo del nuevo Consejo de Desarrollo Sostenible si se acuerda su creación. La integración efectiva de los pilares social, económico y medioambiental será el reto clave para cualquier institución de la ONU que trate el desarrollo sostenible²⁰².

GOBERNANZA FINANCIERA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

REVERDECER LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

RESUMEN

- En 1970, antes de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano, el Banco Mundial creó una Oficina para el Medio Ambiente
- En 1992, el Banco Mundial dedicó el Informe de Desarrollo del Mundo al medio ambiente, refrendando tanto la necesidad de eliminación de distorsiones del mercado (por ejemplo, las actividades de mercado que llevan a la destrucción del medio ambiente) como el uso de políticas regulatorias para gobernar las actividades del mercado
- A pesar de los esfuerzos hechos para mejorar su reputación medioambiental, el propio Grupo de Evaluación Interna apuntó que aunque el banco tenía uno de los perfiles medioambientales más integradores del mundo, su impacto a través de proyectos era limitado
- Una coalición de ONGs está demandando que los préstamos del Banco Mundial relacionados con combustibles fósiles dejen de existir para países de ingresos medios en 2015, y para todos los demás en 2020, con objetivos intermedios para cambiar el balance de su portfolio energético en esta dirección
- El Banco Mundial se comprometió a hacer la mitad de sus inversiones energéticas en formas bajas en carbono en 2011, y estableció los Fondos de Inversión en Clima (FICs, en inglés CIFs) en 2008
- Los FICs son instrumentos financieros que invierten en proyectos de adaptación y mitigación, y están separados en dos fondos de fondos fiduciarios: el Fondo de Tecnología Limpia (FTL, en inglés CTF) y el Fondo Estratégico del Clima (FEC, en inglés SCF)
- Hasta la fecha miles de millones de dólares han sido prometidos por donantes a los CIFs: 4.3 miles de millones de USD al FTL y 1.9 miles de millones de USD al FEC.

Son varios los retos para que la gobernanza de las IFIs dé resultados en los objetivos de desarrollo sostenible a nivel global, muchos de ellos identificados anteriormente en este documento (ver pg. 18). Los IFIs juegan un papel crucial en suministrar las finanzas para alcanzar globalmente el desarrollo sostenible, a pesar de lo cual muchas de las actividades y programas de desarrollo que el Banco Mundial (BM) apoya ponen simultáneamente en riesgo los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo. Como resultado, muchos actores cuestionan el rol del BM para la consecución del desarrollo sostenible y llaman a un 'reverdecimiento' más completo e integrador de las IFIs.

El BM tiene precedentes en la toma en consideración de los asuntos medioambientales. En 1970, antes de la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, el BM estableció una Oficina para el Medio Ambiente, y fue en aquel tiempo considerado como un líder en la introducción de criterios medioambientales en sus políticas²⁰³. Tras un aumento de la presión recibida de ONGs medioambientales durante los años 80, el BM estableció divisiones medioambientales, proyectos y evaluaciones medioambientales; planes nacionales de acción en medio ambiente; y análisis nacionales de medio ambiente²⁰⁴. Se puede decir que esta rivalidad entre el Grupo BM y las ONGs ha sido el motor para el desarrollo de indicadores que miden tanto la asunción como el cumplimiento del BM sobre los objetivos de desarrollo sostenible²⁰⁵. En 1992 el BM dedicó su Informe de Desarrollo del Mundo al medio ambiente, refrendando tanto la necesidad de eliminación de distorsiones del mercado (por ejemplo, las actividades de mercado que llevan a la destrucción del medio ambiente) como el uso de políticas regulatorias para gobernar las actividades del mercado.

En 1996 el BM estableció una vicepresidencia para un Departamento de Medioambiente y Desarrollo Socialmente Sostenible, que posteriormente se fusionó con el Sector de Banca Privada e Infraestructura en una Vicepresidencia para el Desarrollo Sostenible en un esfuerzo para canalizar de forma dominante los problemas medioambientales e integrarlos en las operaciones clave²⁰⁶. La Corporación Financiera Internacional hizo lo mismo a lo largo de los años 90 y 2000 implementando numerosos cambios sustanciales, como la incorporación de problemas de desarrollo sostenible en su declaración de misión, aumentado el personal que trabaja en asuntos medioambientales y sociales e introduciendo políticas de salvaguarda en la industria financiera.

Es claro que desde la Conferencia de Estocolmo de 1972 las IFIs han progresado algo en la consideración de temas medioambientales y sociales, promoviendo de este modo un enfoque más holístico sobre los tres

pilares del desarrollo sostenible. Sin embargo, el proceso sigue estando incompleto, y gran parte del análisis desarrollado en los años 2000 sugiere que los problemas medioambientales aún tendrían que ser completamente integrados en las operaciones del BM, a pesar del significativo avance habido. El propio Grupo de Evaluación Interna apuntó que aunque el banco tenía una de las evaluaciones medioambientales más integradas del mundo, su impacto a través de proyectos era limitado. También identificaba dificultades para considerar el medio ambiente cuando los incentivos del BM a sus empleados continuaban enfatizando la ‘presión para prestar’²⁰⁷.

Una preocupación principal y consistente en torno al ‘reverdecimiento de las IFIs’ es la continuada financiación por parte del BM a la explotación de combustibles fósiles, frente a la necesidad de que las inversiones en esta área sean gradualmente eliminadas. Más recientemente, este argumento ha tomado forma con el trabajo de un amplio abanico de grupos de la sociedad civil en respuesta a la revisión de la estrategia energética del BM. El Instituto de Recursos Mundiales (WRI en inglés) publicó un documento en 2011 titulado “*Greening the International Financial Institutions (IFIs): Finance for the Next Decade’s Sustainable Development*” (reverdecimiento de las IFIs: financiación del desarrollo sostenible en la próxima década)²⁰⁸, que constata el papel esencial que las IFIs jugarán en la financiación de la agenda de desarrollo sostenible, particularmente en relación del proceso Río+20. Sin embargo, las IFIs también afrontan restricciones a su capacidad de promover el desarrollo sostenible. Adicionalmente, Christian Aid (ayuda cristiana) realizó consultas propias en sus redes globales e hizo una serie de recomendaciones que incluían una llamada al BM para abandonar sus inversiones en combustibles fósiles y llevarlas a energías renovables y eficiencia energética²⁰⁹. Este mensaje tuvo eco en una subsiguiente publicación conjunta con *Greenpeace*, el *Proyecto Bretton Woods, Practical Action, Tearfund* y *WWF (World Wide Fund)*: “*The World Bank and Energy: Time for a Catalytic Conversion*”²¹⁰ (el BM y la energía: es tiempo para una conversión catalítica), que hacía hincapié en que los objetivos de la política energética del BM deberían ser el apoyo a la transición hacia una energía baja en carbono y el aumento del acceso a la energía para los pobres. El documento sugiere que los préstamos para combustibles fósiles del BM a países de ingresos medios deberían ser paulatinamente eliminados hasta 2015, y para todos los demás países hasta 2020, lo que inmediatamente alinea el objetivo de su portfolio energético en esta dirección. En el mismo sentido apuntan las recomendaciones de la *Revisión de Industrias Extractivas* del BM, que llamaban a reducir paulatinamente las inversiones en nueva minería del carbón y extracción de petróleo “*para concentrar sus préstamos en actividades que reducen la polución y la emisión de gases de efecto invernadero*”²¹¹.

Más que sugerir que el BM retire de golpe todas sus inversiones favorecedoras del cambio climático – que es la pretensión de algunos grupos más radicales de la sociedad civil que no confían en la capacidad del BM de cumplir tal objetivo – hay consenso entre otros grupos de la sociedad civil e incluso gobiernos, de que el BM tiene el potencial de jugar un rol catalítico en la transición hacia un futuro bajo en carbono apoyando este tipo de iniciativas y promoviendo las energías renovables en economías en rápido crecimiento. El Proyecto Bretton Woods ha argumentado que una política audaz del Grupo BM no le aislaría, sino que le alinearía con los puntos de vista que se está articulando en otras instituciones. Por ejemplo, en febrero de 2010 el Fondo Monetario Internacional (FMI) defendió en una nota de posición staff que los subsidios a los combustibles fósiles son “crecientes, costosos e inequitativos”²¹². El BM ha dado pasos significativos hacia este objetivo comprometiéndose a invertir en proyectos de energía baja en carbono la mitad de sus inversiones energética para 2011²¹³, y estableciendo los FICs en 2008.

Fondos de Inversión en Clima

Los Fondos de Inversión en Clima (FICs o CIFs por sus siglas en inglés) son instrumentos financieros que invierten en proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático. Los hay de dos tipos: los Fondos de Tecnología Limpia (FTL, o CTF en inglés) y los (FEC, o SCF en inglés). En octubre de 2011 los donantes habrían prometido aproximadamente 4,3 miles de millones de USD al FTL y 1,9 al FEC²¹⁴. En noviembre de 2011, el FIC aprobó una inversión de 1,08 miles de millones de USD en préstamos y garantías con interés cercano a cero en países como Bolivia, Honduras, India, Jamaica, RDP de Laos, Mali, México y Nepal²¹⁵.

A pesar de las vastas cantidades de dinero que se prometen a los FICs, los números de inversión en energía del BM muestran que llevará tiempo reorientar sus inversiones (vía mecanismos como los FICs) pasándolas de energías basadas en combustibles fósiles hacia energía limpia y renovable. Por ejemplo, en el período 2007–2009 la distribución entre combustibles fósiles y energía renovable era 49%–15%²¹⁶. Aún falta mucho para que el BM alcance el estatus de ‘sostenible’.

Adicionalmente a la imperiosa reforma de la política energética del Grupo BM, también hay llamadas a una mayor eficiencia en la conversión de las consideraciones medioambientales a corriente dominante en el conjunto de operaciones del BM. Ir descatalogando las inversiones en combustibles fósiles es un paso significativo para que se convierta en un agente del desarrollo sostenible, pero hay bastantes otras áreas conflictivas que requieren inversiones, como minería, agricultura, transporte y bosques.

Muchos aducen que las inversiones de nicho en desarrollo sostenible tendrán escaso impacto si reina el ‘las cosas como siempre’ (*‘business as usual’*) en las demás operaciones del BM. Algunos claman que el BM, y más específicamente su Corporación Financiera Internacional (CFI, o IFC en inglés), que actúa como el brazo del sector privado del BM, continúa dando préstamos a proyectos de minería que conllevan riesgos medioambientales significativos, con sus consiguientes implicaciones para los derechos humanos. Los proyectos de desarrollo de infraestructuras respaldados por el Grupo BM también pueden tener implicaciones significativas para la sostenibilidad, especialmente cuando implican construcción de carreteras a gran escala o apoyo a industrias intensivas en energía. La inversión en agricultura también es un gran reto – aumentar la producción financiando negocios agrícolas que dependen de fertilizantes no es sostenible. El reverdecimiento de las IFIs, por tanto, requiere del diálogo en curso entre el BM, sus accionistas y la sociedad civil, de forma se consigan resultados sostenibles que no se basen en un simple ‘no dañar’, sino que contribuyan de forma positiva a los resultados medioambientales.

Los subsidios en el proceso Río+20 y en el Borrador Cero

El número de aportaciones remitidas por gobiernos y otras partes interesadas que hacían referencia a los subsidios (167 en total) evidencia la importancia que se le da a este tema²¹⁷. De ellas, la mayoría fueron hechas por participantes en los grupos principales de la ONU, que ponen énfasis especial en la importancia de eliminar gradualmente los subsidios a los combustibles fósiles para reorientar la inversión a tecnologías limpias y renovables.

El Borrador Cero de enero de 2012 continuará negociándose hasta Río+20. Contiene numerosas referencias al asunto de los subsidios, que, reflejando las aportaciones remitidas, enfatizan la necesidad de eliminar gradualmente los ‘subsidios dañinos’²¹⁸. El Marco de Acción (Sección C, párrafo 42), pide *“eliminar gradualmente los subsidios que tienen considerables efectos perjudiciales para el medio ambiente y son incompatibles con el desarrollo sostenible, complementado con medidas para proteger a los grupos pobres y más vulnerables”*. Adicionalmente, el párrafo 126 dice: *“Apoyamos la eventual eliminación gradual de los subsidios perjudiciales para el medio ambiente y distorsionadores del mercado que impiden la transición hacia el desarrollo sostenible, incluyendo aquéllos en combustibles fósiles, agricultura y pesca, con salvaguardas para proteger a los grupos más vulnerables”*²¹⁹.

TASA SOBRE LAS TRANSACCIONES MONETARIAS

La tasa sobre las transacciones monetarias (TTM) fue propuesta por primera vez por el Nobel de Economía James Tobin en 1972, sugiriendo que una pequeña tasa sobre las transacciones en moneda extranjera del 0,05 por ciento llevaría a ‘arrojar arena sobre nuestros exclusivamente eficientes mercados financieros internacionales’²²⁰. Según los proponentes de la tasa Tobin, esta medida contribuiría a calmar la especulación, aunque continúa el debate sobre el nivel al que debería fijarse²²¹.

Ha sido sólo en los últimos años cuando la idea ha ganado impulso y respaldo político, con el apoyo a la tasa apoyado y refrendado por el Grupo Líder en Financiación Innovadora para el Desarrollo²²², como potencial fuente de financiación para el desarrollo. Este grupo, fundado en 2006, reúne a 63 países y a varias organizaciones internacionales y ONGs que se reúnen para debatir y promover nuevos medios de financiar el desarrollo. En octubre de 2009, el Grupo puso en marcha un Grupo de Trabajo sobre Transacciones Financieras Internacionales para el Desarrollo formado por líderes expertos en finanzas, economistas, académicos y banqueros con el ánimo de proponer mecanismos financieros realistas para llenar el vacío de financiación requerida para cumplir los objetivos medioambientales globales y de desarrollo, particularmente los ODMs²²³. Su exhaustivo informe, publicado en julio de 2010, detallaba varios mecanismos distintos para conseguirlo, incluyendo tanto una TTM recolectada nacionalmente como una tasa sobre transacciones multi-monetarias recolectada centralmente.

Este informe calculaba que un impuesto del 0,005 por ciento sobre libras esterlinas, euros, yenes japoneses y dólares estadounidenses generaría aproximadamente 35 miles de millones de dólares cada año y contribuiría significativamente a paliar el déficit estimado de 300 miles de millones de déficit financiero estimado para 2012–2017. El informe mostraba que una TTM global sería viable técnica y legalmente, y más estable que una tasa recolectada a nivel nacional. La ONU también ha reconocido que una TTM es factible y podría ser más sostenible y menos volátil a largo plazo que otras fuentes de financiación para el desarrollo.

Muchos de los países del Grupo Líder son miembros del G20, y el 4 de noviembre de 2010 publicaron un informe sobre transacciones financieras que afirmaba:

“Estamos de acuerdo en que, con el paso del tiempo, necesitan encontrarse nuevas fuentes de financiación para abordar las necesidades de desarrollo. Mantuvimos un debate sobre un juego de opciones de financiación innovadora destacados por el Sr. Bill Gates, como los Advanced Market Mechanisms (compromisos adelantados del mercado), las Diaspora Bonds

(bonos de diáspora), un régimen de tasación para combustibles búnker, tasas sobre el tabaco y varias otras tasas financieras. Reconocemos las iniciativas emprendidas en varios de nuestros países para imponer tasas al sector financiero para, entre otras causas, apoyar al desarrollo sostenible.”

Es significativo que esta propuesta para una TTM global esté ganando popularidad y haya recibido un fuerte apoyo particularmente en Europa. En septiembre de 2010, los entonces 60 países miembros del Grupo Líder, incluyendo Francia, Japón y el Reino Unido, acordaron una declaración en apoyo de un impuesto internacional sobre transacciones financieras, que fue remitida a los jefes de estado en la cumbre de los ODM del 2010.

En septiembre de 2010 Japón, Bélgica y Francia, apoyados por Noruega, España y Brasil, presentaron una declaración para poner una tasa a las transacciones financieras para el desarrollo. Brasil, Etiopía, Marruecos y Mozambique han expresado posteriormente su apoyo (a 8 de febrero del 2012)²²⁴. Sin embargo, los EE.UU. y Canadá han rechazado la idea, así que es posible que la tasa sólo pueda implementarse en los países del Grupo Líder, si es que se implementa; reduciendo significativamente la financiación que podría generarse.

PROCESOS PARA LA REFORMA DE LA GOBERNANZA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

CRONOLOGÍA DE LA GOBERNANZA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

HITOS DESDE 1992

La tabla que sigue recoge los procesos clave para el gobierno del desarrollo sostenible que han tenido lugar durante los últimos 20 años:

1992 Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra de Río)

Establece tres convenios legalmente vinculantes.

Establece la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS).

Prescribe una serie de recomendaciones sobre el marco institucional para el desarrollo sostenible en los capítulos 38 y 39.

1997/98 Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente y Asentamientos Humanos

Creado en respuesta al informe general del Secretario General de la ONU *“Renovando la ONU: un Programa para la Reforma”*.

El informe recoge 24 recomendaciones en torno a siete aéreas temáticas.

2002 Paquete de Cartagena

Adopción de una serie de recomendaciones del Grupo Intergubernamental Abierto de Ministros y Representantes de Alto Nivel establecido en 2001.

2002 Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible.

Acuerda cambios procedimentales en la Comisión de Desarrollo Sostenible.

Representa un abandono de los convenios legalmente vinculantes para gobernar el medio ambiente global hacia alianzas orientadas a la implementación.

2003–2008 Proceso de Helsinki

Iniciativa de Finlandia y Tanzania en busca de soluciones nuevas y empoderadoras a los dilemas de la gobernanza global.

Espacio específico en el proceso dedicado a nuevos enfoques para resolución de problemas globales.

2005 Plan Estratégico de Bali para Apoyo Tecnológico y Capacitación

Acordado por la 23ª sesión del Consejo de Gobierno del PNUMA.

Produce un plan exhaustivo para mejorar el poder de capacitación del PNUMA en el contexto de reformas más amplias propuestas.

2005 Cumbre Mundial y Proceso de los Embajadores de México y Suiza

Proceso de la Asamblea General de la ONU sobre reforma del GIMA

establecido bajo la Asamblea General en respuesta al párrafo 169 del documento resultante de la Cumbre Mundial.

El proceso continúa en 2008/2009.

2005/2006 Alto Panel del Secretario General sobre Coherencia del Sistema

Fijado en respuesta a la Cumbre Mundial del 2005 para hacer recomendaciones a lo largo del sistema ONU.

Recomendaciones específicas en el área de medio ambiente y desarrollo sostenible.

2008 Revisión de la Gestión de la Gobernanza Medioambiental en el Sistema ONU por la Dependencia Común de Inspección

El informe hace una serie de recomendaciones sobre GIMA en un esfuerzo por contribuir a desatascar las negociaciones sobre la reforma del GIMA. Reitera y refuerza muchas de las observaciones y recomendaciones existentes sobre coherencia, integración, coordinación and financiación.

2009 Grupo Consultivo del PNUMA de Ministros y Altos Representantes

Representantes sobre GIMA.

Se reunieron para abordar el *impasse* en la reforma del GIMA.

Aborda opciones de reformas funcionales e institucionales.

2010 Tribunal de Justicia Climática

Tribunal conducido por personas de la sociedad civil, estableció mecanismos para responsabilizar a los estados para la rendición de cuentas sobre compromisos medioambientales.

Representa una iniciativa de gobierno fuera de los procesos oficiales de la ONU, pero refrendado por numerosos estados miembros, en especial Bolivia.

2010 Panel de Alto Nivel del Secretario General de la ONU sobre Sostenibilidad Global

El Panel de Alto Nivel se establece para dar recomendaciones al proceso preparatorio para la UNCCSD 2012 (Río+20) sobre los temas identificados para la conferencia, uno de los cuales es el marco institucional para el desarrollo sostenible.

2012 Producción del Informe de Sostenibilidad Global del Panel de Alto Nivel del Secretario General

El informe, "*Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing*" (gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que merece la pena elegir) se publica en enero de 2012. Contiene un exhaustivo juego de 56

recomendaciones sobre cómo progresar hacia el desarrollo sostenible en el contexto de circunstancias nacionales diversas. Esa una llamada a la acción sobre desarrollo sostenible y gobierno del desarrollo sostenible.

2009–2012 Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (CNUSD, UNCSD en inglés) – ‘Río+20’

En diciembre de 2009 la Asamblea General identifica el marco institucional para el desarrollo sostenible como uno de los dos temas mayores para la conferencia.

El debate continua sobre las opciones para la reforma a través del proceso preparatorio.

2012 Borrador Cero y el camino a Río

El Borrador Cero del documento resultado de Río+20 se publica el 10 de enero de 2012, como resultado de los inputs multi-parte al proceso político y de las contribuciones hechas sobre los dos temas. Las discusiones iniciales sobre el texto tuvieron lugar del 25 al 27 de enero. En febrero 2012 el Secretariado mantuvo más consultas con gobiernos y partes interesadas no gubernamentales (incluyendo los grupos principales, las agencias ONU y otros multilaterales) que concluyeron el 29 de febrero. Las sesiones de marzo y abril se basan en el texto revisado del Borrador Cero, que se negocia para ser finalmente acordado en junio de 2012.

CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO 1992

La CNUMAD de 1992, también conocida como Cumbre de la Tierra de Río, representó un hito en el enfoque global hacia el desarrollo sostenible. Uno de los desarrollos más significativos en Río 1992 fue el establecimiento de varios tratados legalmente vinculantes sobre los retos medioambientales más críticos en aquel momento. También referidos como los convenios de Río, el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Convenio de Diversidad Biológica y el Convenio de Naciones Unidas para combatir la Desertificación representaron grandes esfuerzos para desarrollar enfoques legalmente vinculantes hacia asuntos medioambientales de preocupación global. La Cumbre de la Tierra de Río estableció mecanismos para gobernar los bienes públicos globales con una ambición que seguramente ha faltado en cumbres posteriores.

Por cuanto a la arquitectura global para el desarrollo sostenible en general, el resultado más importante de Río fue el establecimiento de la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS) de la ONU. Esta Comisión de Alto Nivel recibió el encargo de asegurar el seguimiento efectivo de los resultados de la cumbre, y debía reportar al ECOSOC. La CDS debía estar compuesta por estados miembros elegidos en base rotatoria, así como agencias y programas relevantes de la ONU, a reunirse para el diálogo y el intercambio. El Capítulo 38 de la Agenda 21 fijaba los siguientes objetivos para la CDS:

- (a) Monitorizar el progreso en la implementación de la Agenda 21 y actividades relacionadas con la integración de los objetivos medioambientales y de desarrollo a través del sistema ONU, mediante al análisis y la evaluación de informes de órganos, organizaciones, programas e instituciones relevantes del sistema ONU que se ocupan de asuntos varios de medio ambiente y desarrollo, incluyendo los relacionados con financiación;
- (b) Considerar la información facilitada por los gobiernos (incluyendo, por ejemplo, la relativa a la forma de comunicaciones periódicas o informes nacionales sobre las actividades emprendidas para implementar la Agenda 21), los problemas a los que se enfrentan (como los relacionados con recursos financieros y transferencia tecnológica), y otros asuntos de medio ambiente y desarrollo que ellos consideren relevantes;
- (c) Supervisar el progreso en la implementación de los compromisos contenidos en la Agenda 21, incluyendo los relacionados con la provisión de recursos financieros y transferencia de tecnología;

- (d) Recibir y analizar las aportaciones relevantes de ONGs competentes, incluyendo a los sectores científico y privado, en el contexto de la implementación general de la Agenda 21;
- (e) Mejorar el diálogo, en el marco de la ONU, con ONGs y el sector independiente, así como con otras entidades externas al sistema ONU;
- (f) Considerar, donde sea apropiado, información relevante al progreso hecho en la implementación de los convenios medioambientales, que podría ser proporcionado por las COPs relevantes;
- (g) Hacer recomendaciones apropiadas a la Asamblea General a través del ECOSOC sobre la base de la consideración integrada de los informes y asuntos relativos a la implementación de la Agenda 21;
- (h) Considerar, en tiempo oportuno, los resultados de las revisiones llevadas a cabo por el Secretario General de todas las recomendaciones de la Conferencia sobre los programas de capacitación, información de redes de trabajo, grupos de trabajo y otros mecanismos para el apoyo a la integración del medio ambiente y el desarrollo en los niveles regional y subregional.

La Agenda 21 también recomendaba una estructura de apoyo de secretariado para suministrar apoyo al trabajo tanto intergubernamental como de coordinación entre agencias. Aunque no queda claramente reflejado en el Capítulo 38, el apoyo de la estructura de apoyo del secretariado sería prestado por la División de Desarrollo Sostenible (DDS), que jugaría un papel de coordinación más general a lo largo del sistema ONU, y también de liderazgo en prestar las funciones de secretariado a la CDS. Este papel de coordinación iba a ser complementado por un mecanismo de agencia de alto nivel para el desarrollo sostenible, que se enclavaría bajo el Comité Administrativo del Secretario General. Se sugería que se establecería una junta o un grupo de trabajo. Esto en realidad nunca se materializó, en parte porque el CDC y la DDS podrían asumir al menos algo de este rol. El mecanismo más próximo de coordinación sería el Grupo de Gestión Medioambiental (GGM), según se acordó años después.

Un resultado importante de la Agenda 21 en el área del marco institucional fue también la asignación clara del papel y las responsabilidades a agencias particulares de la ONU. El Capítulo 38 apunta las responsabilidades del PNUMA, el PNUD, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y las comisiones regionales de la ONU. De manera importante, se requería de todas las agencias de la ONU la elaboración y publicación regular de informes de sus actividades concernientes a la implementación de la Agenda 21. De hecho, se afirma que también se requiere una revisión seria y continua de sus políticas, presupuestos y actividades²²⁵.

Una estipulación recurrente a lo largo de la Agenda 21 es la importancia de los recursos financieros para conseguir objetivos ambiciosos. Esto se enfatizaba en el Capítulo 38 sobre el marco institucional. Una de las funciones centrales del mecanismo propuesto de coordinación ente agencias sería servir de vínculo esencial e interfaz entre las instituciones financieras multilaterales y otros cuerpos de la ONU al más alto nivel administrativo. El Párrafo K del Capítulo 38 lo reiteraba:

“El éxito del seguimiento de esta Conferencia depende del vínculo efectivo entre la acción sustantiva y el apoyo financiero, y esto requiere una cooperación estrecha y efectiva entre los cuerpos de Naciones Unidas y las organizaciones financieras multilaterales”.

Este énfasis en la financiación adecuada que caracterizaba a la Agenda 21 ha sido quizás una de las dificultades más significativas para la gobernanza global del desarrollo sostenible. Aunque la voluntad política sigue siendo el obstáculo más terco para la reforma, la falta de disposición para suministrar los recursos para institucionalizar un cambio profundo a todos los niveles también es un obstáculo para el progreso.

GRUPO DE TRABAJO DE NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y ASENTAMIENTOS HUMANOS

El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Asentamientos Humanos se estableció en respuesta al informe del Secretario General *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*²²⁶ (renovando la ONU: un programa para la reforma), que fue presentado durante la 51ª sesión de la Asamblea General en 1997. El informe concluía que era necesario un enfoque más integrado y sistemático de las políticas y programas a través de una serie de actividades de Naciones Unidas en los campos económico y social, llevando a corriente dominante el compromiso de la ONU con el desarrollo sostenible.

El Grupo de Trabajo, presidido por el Director Ejecutivo del PNUMA Klaus Töpfer y formado por 21 personas eminentes, recibió el mandato de resisar las estructuras y acuerdos a través de los cuales se llevaban a cabo las actividades medioambientales de la ONU, evaluar su eficacia y hacer recomendaciones para los cambios y mejoras requeridas para optimizar la efectividad del trabajo medioambiental de la ONU, así como del trabajo del PNUMA como organización medioambiental líder. El Grupo de Trabajo se reunió en cuatro ocasiones y entregó su informe al Secretario General el 15 de junio de 1998²²⁷. Los principales hallazgos del informe se reflejan en 24 recomendaciones contenidas en siete secciones. A continuación se recogen algunas de las más significativas:

1. Vínculos entre agencias

Establecimiento de un GGM para sustituir al existente Grupo de Coordinación Entre Agencias.

2. Vínculos entre y soporte a los convenios medioambientales y relacionados con el medio ambiente

Ubicación conjunta de nuevos convenios con los existentes en sus agrupaciones temáticas, y eventual co-ubicación y posible fusión de convenios existentes de la misma agrupación en un único secretariado, con la negociación de convenios paraguas que cubran cada agrupación.

3. PNUMA, Hábitat y la Oficina de Naciones Unidas en Nairobi

Para estimular el establecimiento o la expansión de actividades de otras agencias de la ONU, fondos o programas en Nairobi y para transformar el complejo ONU en Nairobi en una oficina plenamente activa de la ONU.

4. Información, monitorización y alerta temprana

Para mejorar la capacidad en el campo de la información, monitorización y evaluación, y servir así como guardián del medio ambiente, movilizand los recursos necesarios de gobiernos, fundaciones y

cuerpos internacionales. También para revisar a corto plazo los pasos necesarios para transformar *Earthwatch* en un sistema efectivo, accesible, bien informado con base científica y que tome las acciones necesarias para sustentar un sistema plenamente efectivo.

5. Foros intergubernamentales

Establecimiento de un foro ministerial global anual en los que los ministros de medio ambiente puedan reunirse para repasar y revisar la agenda medioambiental de Naciones Unidas en el contexto del desarrollo sostenible.

6. Implicación de grupos principales

Que las sesiones futuras del Consejo de Gobierno del PNUMA y de la Comisión sobre Asentamientos Humanos estén precedidas por o superpuestas con encuentros sustanciales y estructurados de grupos principales, con la oportunidad de que éstos debatan los hallazgos de estos encuentros en mesas redondas con ministros.

7. Iniciativas futuras: posible papel de un reconstituido Consejo Administración Fiduciaria (Trusteeship Council) de Naciones Unidas

Que el Director Ejecutivo del PNUMA, en la preparación de la siguiente sesión regular del Consejo de Gobierno del PNUMA, lleve a cabo amplias consultas sobre acuerdos institucionales para tratar de los retos medioambientales del siglo entrante, incluyendo el rol de un posible Consejo Administración Fiduciaria (Trusteeship Council) de Naciones Unidas.

A medida que los procesos de reforma avanzaban, se vio el éxito del Grupo de Trabajo en estimular numerosos cambios, y algunas de sus recomendaciones más significativas fueron implementadas. El GGM se estableció en 2001 por la Resolución de la Asamblea General 53/242²²⁸ en julio de 1999.

También ha habido una mejor coordinación y cooperación entre convenios de agrupaciones similares. Los tres convenios sobre productos químicos y residuos (Basilea, Estocolmo y Rotterdam) demostraron una voluntad consistente de explorar y aprovechar las sinergias a los largo de los años 2000, y en febrero de 2010 tuvo lugar un Conferencia de las Partes Extraordinaria (ExCOP) conjunta de las tres en Bali, Indonesia²²⁹. El agrupamiento de los tres convenios se contempla como un modelo a seguir para el desarrollo de sinergias por otras agrupaciones temáticas.

La forma de gobierno del PNUMA también ha cambiado siguiendo las recomendaciones: por ejemplo, se estableció el Foro Ministerial Global

sobre Medio Ambiente mediante una Resolución de la Asamblea General. Se creó una Unidad de Grupos Principales y ONGs en la Unidad Política del PNUMA en 1999 para dar a los grupos principales la oportunidad de participación generalizada en la toma de decisiones. En 2000 tuvo lugar el primer Foro Global de la Sociedad Civil junto con el Foro del Consejo de Gobierno y Global de Ministros de Medio Ambiente. Para 2006 se habían presentado ya pequeñas mesas redondas ministeriales con la sociedad civil como forma de aumentar el compromiso, implementando así una de las recomendaciones clave del Grupo de Trabajo en este área²³⁰.

Por cuanto a la prominencia de Nairobi como centro para más agencias de la ONU, también se produjo durante los 2000. La Oficina de Naciones Unidas en Nairobi albergando una amplia diversidad de agencias que incluye a UN Hábitat, UNICEF, PNUMA, PNUD, FAO, OIT y OMS²³¹.

PAQUETE DE CARTAGENA

La primera sesión del Foro Global Ministerial sobre Medio Ambiente (GMEF) tuvo lugar en Malmö (Suecia) en mayo de 2000, y fue el escenario de prolongadas negociaciones sobre asuntos medioambientales globales y necesidad de reformar la estructura de gobierno del medio ambiente. La sesión adoptó como principal resultado la Declaración Ministerial de Malmö, que se tiene como un hito importante en la evolución del GIMA. La Declaración afirmaba que *“la Conferencia de 2002 (CMSD, 2000) debería revisar los requerimientos para una estructura institucional para reforzar fuertemente el gobierno internacional del medio ambiente basada en una evaluación de las necesidades futuras de una arquitectura institucional que tenga la capacidad de tratar efectivamente el amplio abanico de amenazas medioambientales en un mundo globalizado”*. Añadía que *“el papel del PNUMA en este sentido debería ser reforzado y su base financiera ampliada y más predecible”*. En 2001 el Consejo de Gobierno del PNUMA estableció un Grupo Intergubernamental de Ministros (IGM) Abierto para evaluar la debilidades del GIMA e identificar cómo reforzar el pilar medioambiental del desarrollo sostenible, como medidas adicionales para reforzar el más general sistema de gobierno del desarrollo sostenible. El resultado del IGM fue la adopción de una decisión sobre GIMA en la Séptima Sesión Especial del Consejo de Gobierno/ GMEF en 2002. La decisión incluye el informe IGM, que contiene una serie de recomendaciones, habitualmente referidas como el Paquete de Cartagena²³², que prioriza:

1. Mayor coherencia en las políticas medioambientales internacionales – el rol y la estructura del Consejo de Gobierno /GMEF

- Participación universal en el GMEF
- Explorar la posibilidad de encuentros consecutivos del GMEF y los AMMs
- Rol proactivo del Consejo de Gobierno/GMEF en la disparidad entre política y financiación
- Invitar a representantes de otros ministerios a debatir asuntos transversales clave
- Establecimiento de un panel intergubernamental sobre cambio global medioambiental

2. Reforzamiento del papel del PNUMA y de su situación financiera

- Potenciar el papel del PNUMA exige mejorar su base financiera
- Financiación más previsible por partes de todos los estados miembros de la ONU

- Consideración por la Asamblea General de la puesta a disposición de la financiación necesaria
- Todos los miembros del PNUMA deberían contribuir al Fondo de Medio Ambiente del PNUMA, de acuerdo con sus circunstancias
- Introducir una escala voluntaria indicativa de contribuciones

3. Coordinación mejorada entre los AMMs y mayor efectividad

- Aumentar y mejorar los vínculos entre AMMs con asuntos comunes
- Revisión periódica de la efectividad de los AMMs, incluyendo el rol de factores y mecanismos de conformidad
- Co-ubicación de secretariados de los AMMs
- Consideración del establecimiento de cuerpos subsidiarios adicionales
- COPs consecutivas o paralelas
- Mayor coordinación nacional de los AMMs
- Revisión por el GMEF del progreso de los AMMs en el aprovechamiento de sinergias

4. Capacitación, transferencia de tecnología u coordinación a nivel país para el pilar medioambiental del desarrollo sostenible

- Definir un programa reforzado de capacitación en el PNUMA, incluyendo un mayor papel de éste a nivel países en colaboración con el PNUD
- Capacitación y preparación para reforzar las instituciones nacionales y responder a necesidades de capacitación locales y nacionales, diseminar las buenas prácticas y ayudar a mejorar la coordinación nacional del pilar medioambiental del desarrollo sostenible
- Acuerdos sobre el acceso a y la transferencia de tecnologías responsables con el medio ambiente a países en desarrollo – acceso a recursos financieros, tecnológicos y técnicos de la comunidad internacional

5. Coordinación mejorada a lo largo del sistema ONU – el papel del GGM

- Que el GGM reporte anualmente al Consejo de Gobierno/GMEF
- Que el PNUMA se una al Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas (GDNU)
- Capacidades técnicas de las agencias especializadas en GGM para

apoyar la alianzas de capacitación entre el PNUMA otros cuerpos relevantes de la ONU

- Participación a nivel senior de instituciones miembro y financiación adecuada

Desde 2003, tras el acuerdo del Paquete de Cartagena, el Consejo de Gobierno/GMEF continuó sus discusiones sobre la implementación de la gobernanza medioambiental y adoptó varias decisiones sobre la implementación del Paquete. En cuanto al reforzamiento de la base financiera del PNUMA, el Consejo de Gobierno/GMEF adoptó la fase piloto de la escala indicativa voluntaria de contribuciones en 2003. En una primera fase, 126 países prometieron y pagaron sus contribuciones, incrementando un 70 por ciento la media anual de 74 países que habían contribuido al Fondo Medioambiental en los años previos. Más de 50 países aumentaron su asignación presupuestaria para contribuciones, y 36 de ellos hicieron sus primeras promesas o reanudaron sus pagos al Fondo. Desde entonces, la escala indicativa de contribuciones se ha usado para los siguientes bienios de financiación.

Por cuanto a la capacitación y el apoyo tecnológico, en febrero de 2005 el Consejo de Gobierno/GMEF adoptó en Plan Estratégico de Bali para el Apoyo Tecnológico y la Capacitación (ver pg. 125)²³³. El Plan busca reforzar la capacidad de países en desarrollo y países con economías en transición para proveer de medidas sistemáticas para el apoyo tecnológico y la capacitación, centradas en objetivos y de plazo largo y corto. El Plan también busca mejorar la el servicio del PNUMA de apoyo tecnológico y capacitación basado en buenas prácticas externas e internas al PNUMA, y reforzar la cooperación entre el PNUMA, los AMMs y otros cuerpos comprometidos con la capacitación medioambiental, incluyendo en PNUD, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y otros participantes relevantes.

Sobre el reforzamiento del apoyo del PNUMA en la ciencia, en la 22ª sesión del Consejo de Gobierno/GMEF de 2003 se adoptó la decisión 22/1/IA que establecía un proceso, referido como la Iniciativa de la Ciencia²³⁴ que invitaba a enviar al Director Ejecutivo del PNUMA propuestas centradas en carencias y tipos de evaluaciones, en cómo el PNUMA y otras organizaciones cubren actualmente sus necesidades de información y en las opciones para cubrir las necesidades pendientes para cumplir con sus funciones y mandato. Tras una consulta intergubernamental en enero de 2004, el PNUMA propuso que el Consejo de Gobierno, en su 23ª sesión de 2005, adoptara el proceso del Director Ejecutivo para desarrollar un marco coherente y dinámico de cara a mantener el medio ambiente en revisión, llamado *Environmental Watch*²³⁵ (vigilancia medioambiental). El debate sobre esta unidad continuó, pero no fue aprobada en el formato propuesto.

Como las consultas sobre la reforma del GIMA continuaron durante más tiempo del previsto en el momento de aprobar el paquete de Cartagena, el debate sobre el refuerzo de la base científica del PNUMA continuó bajo los auspicios del Grupo Consultivo de Ministros y Representantes de Alto Nivel del PNUMA, inicialmente establecido en 2006 (ver pg. **137**).

CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE, JOHANNESBURGO 2002

La CMDS celebrada en 2002 tuvo un fuerte foco en el marco institucional para el desarrollo sostenible, que se trató en el Capítulo 11 del Plan de Implementación de Johannesburgo (PIJ), el documento resultante de la cumbre²³⁶. En contraste con la Conferencia de Río de 1992 (ver pg. 10), donde se diseñó la arquitectura global para el desarrollo sostenible, la CMDS no estableció nuevas estructuras o instituciones para el gobierno de éste. En su lugar, condujo a reformas importantes en las instituciones y enfoques existentes.

El Capítulo 11 del PIJ reiteró numerosos principios de Río 1992, como el papel del buen gobierno a todos los niveles para el desarrollo sostenible; la importancia de integrar los tres pilares del desarrollo sostenible; la necesidad de coordinación, coherencia y cooperación a todos los niveles; y el papel crítico de la participación de la sociedad civil en conseguir los objetivos del desarrollo sostenible. Gran parte del lenguaje usado en la CMDS fue en forma de aspiraciones, sin obligar a cambios o reformas institucionales particulares, sino que representaba más un refuerzo de los compromisos existentes.

Los mandatos específicos para la CMDS se acordaron en el área del ECOSOC y la CDS. El JIP estableció el mandato para el ECOSOC de *“aumentar su papel en supervisar la coordinación en todo el sistema y la integración equilibrada de los enfoques económico, social y medioambiental al desarrollo”*²³⁷, y llamaba al ECOSOC a *“organizar consultas sobre asuntos relacionados con la implementación de la Agenda 21”*²³⁸. En relación al CDS, las reformas propuestas tuvieron mayor calado. La CMDS reconoció que el CDS no había funcionado como debería, y que necesitaba algunos cambios para cumplir su mandato efectivamente. Junto con prescripciones generales para la mejora, tales como *“vínculos mejorados entre esfuerzos a todos los niveles”* y *“afrentar oportunidades y dificultades para la implementación”*, hubo tres recomendaciones específicas que tuvieron implicaciones para la organización del CSD: un programa centrado en un número limitado de asuntos; negociaciones limitadas a cada dos años; y mayor implicación en el nivel regional²³⁹.

En abril de 2003, cuando la CDS se reunió por primera vez para tomar decisiones sobre su forma organizacional, se acordó que se dividiría en ciclos operacionales bianuales, divididos a su vez en un año de política y otro de revisión. Cada ciclo abordaría agrupaciones temáticas de asuntos transversales. Las sesiones de revisión buscarían intercambiar nuevas prácticas y lecciones aprendidas, así como identificar retos

prioritarios. Se pondría un mayor énfasis en el intercambio regional, y las comisiones regionales de la ONU fueron invitadas a organizar encuentros de implementación regionales con el Secretariado de la CDS para este fin. El año de política asumiría la información del año de revisión, tomando decisiones prácticas para promover la implementación²⁴⁰.

Aparte de los cambios más procedimentales relacionados con la organización del CDS, uno de los más resultados significativos de la CMDS fue el elevado y mucho más explícito énfasis puesto en las asociaciones para la implementación. La Cumbre de Río del 92 se caracterizó por el entusiasmo hacia los convenios que establecieron normas y obligaciones de obligado cumplimiento para las naciones estado – manifestados en los acuerdos de la CDB, la CMNUCC y la CNUCLD). El cambio de foco en 2002 hacia las asociaciones representa en parte una frustración con el lento caminar de la implementación en muchos de los acuerdos recogidos en la Agenda 21 y los siguientes convenios globales. También fue ilustrativo de un reconocimiento de que los gobiernos por sí solos no pueden producir resultados de desarrollo sostenible, y que había que atraer la participación de un abanico amplio de actores al proceso²⁴¹. En consecuencia, la CMDS fue el foro donde se anunció un alto número de asociaciones internacionales, que posteriormente fueron conocidos como asociaciones 'tipo II', puesto que representaban el segundo tipo de resultado de la cumbre – siendo el primero un documento negociado y el segundo el acuerdo de una serie de asociaciones para la implementación a nivel global.

La CDS fue encargada de la tarea de servir *“de punto focal para la discusión de asociaciones que promuevan el desarrollo sostenible, incluyendo la información sobre lecciones aprendidas, progreso realizado y buenas prácticas”*²⁴². De las 500 asociaciones que pidieron su registro para la CMSDS, en torno a la mitad cumplían los principios guía que había elaborado la CDS en 2002, también conocida como Directrices de Bali (*Bali Guidelines*). En su 11ª sesión en 2003, la CDS acordó formalmente directrices y criterios para las asociaciones que tomaran como base las Directrices de Bali, y que las asociaciones fueran un *“complemento más que un sustituto para las responsabilidades de gobierno y para los compromisos para la acción”*.

La CMDS pretendió mejorar la efectividad del marco institucional para el desarrollo sostenible mediante reformas organizacionales y mecanismos innovadores para conseguir resultados de desarrollo sostenible. Sin embargo, su importancia en crear instituciones globales aptas para su propósito en un mundo globalizado fue limitada. Las asociaciones no pudieron tomar el lugar de los gobiernos en crear y facilitar un ambiente para la implementación, y aunque hubo algunos éxitos notables, muchas

de las asociaciones fueron de corto plazo. La CMDS no tuvo éxito en unir más a las naciones para sacrificar algo de soberanía nacional en favor de instituciones globales que pudieran regular y monitorizar los bienes públicos globales. Por el contrario, tal fue la oposición de los EE.UU. en aquel momento a cualquier forma de multilateralismo que los acuerdos de obligado cumplimiento de cualquier tipo salidos de la CMDS habrían sido poco menos que imposibles.

PROCESO DE HELSINKI

El Proceso de Helsinki (PH) comenzó como una iniciativa conjunta de Finlandia y Tanzania tras la Conferencia de Helsinki en diciembre de 2002. El PH transcurrió entre 2003 y 2008, dando como resultado una serie de informes a partir de la actividad de las dos primeras fases de actividades de los grupos de trabajo. El PH empezó *“en búsqueda de soluciones novedosas y empoderadoras a los dilemas de la gobernanza global y [aspiraba a ofrecer] un foro para el diálogo abierto e inclusivo entre participantes principales”*²⁴³. En su intento de buscar nuevos enfoques a la solución de problemas globales, estableció una línea de trabajo centrada en *“por qué los instrumentos habituales de gobierno global no están produciendo un progreso satisfactorio en la resolución de problemas globales”*²⁴⁴.

Informe de la línea de trabajo en la solución de problemas globales

El reporte fue elaborado por los miembros de esta línea de trabajo, presidida por el anterior Visecretario General de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales, el economista Nitin Desai. Los miembros se reunieron tres veces entre 2003 y 2004, y el informe sirvió de base para el trabajo general del PH, siendo utilizado en sus encuentros centrales. Las áreas clave que aborda son:

- Aumento de coherencia y fiabilidad (o rendición de cuentas) del FMI y la OMC;
- Involucración de los parlamentos en la gestión económica global;
- Refuerzo del sistema ONU en relación a la oferta de trabajo a nivel internacional y a la gobernanza medioambiental;
- Ampliación y diversificación de voces; y
- Nuevas tendencias de formas híbridas de gobernanza.

Aunque todos estos temas son relevantes para la mejora de la gobernanza global, en esta guía se comenta con mayor detalle el tercero.

Refuerzo en relación a la oferta de trabajo a nivel internacional y a la gobernanza medioambiental

La línea de trabajo recomienda que la OIT mejore su papel en la gestión y monitorización de la conformidad, en conjunción con otras instituciones y mecanismos medioambientales. También recomienda que el PNUMA se involucre más en integrar los reportes de conformidad de los países con los AMMs, y que un grupo de países, equilibrado entre países en desarrollo y otros, asuma el liderazgo en convertir el PNUMA en agencia especializada, de cara a una OMMA (ver pg. **55**)²⁴⁵.

El informe concluye que cualquier mejora de la gobernanza medioambiental deberá ser más general y con mucho más alcance que las iniciativas orientadas a mejorar los estándares internacionales de trabajo. Seis razones clave sostienen esta afirmación²⁴⁶:

- Los estándares medioambientales tienen que ser formulados con incertidumbre sobre hechos y consecuencias;
- Hay muchas áreas en las que se necesita que se acuerden estándares, pero aún están pendientes;
- Los procedimientos para el obligado cumplimiento de los estándares acordados están aún en proceso de elaboración;
- La compatibilidad entre las provisiones acordadas de obligado cumplimiento y las reglas de comercio son opinables;
- Las responsabilidades para el desarrollo y el obligado cumplimiento de estándares medioambientales están separadas entre el PNUMA y una multitud de convenios medioambientales; y
- El obligado cumplimiento efectivo de estos estándares requiere seguridad de acceso a la información por parte del público.

Principio de precaución (PP)

Como se afirma en la pg. **28** de esta guía, el PP requiere que se emprendan acciones para prevenir problemas medioambientales antes de que los efectos dañinos tengan impacto. Se entiende bien que reaccionar a los dañinos impactos que ocurran como resultado del daño medioambiental será más costoso que actuar anticipadamente para prevenir el daño. Los procesos medioambientales de largo plazo que se esfuerzan por prevenir es daño medioambiental son con frecuencia obstaculizados en su progreso porque los efectos reales no son inmediatamente perceptibles. Por tanto

es crucial que las negociaciones y el debate para asegurar el principio de precaución estén basados en un conocimiento profundo de la ciencia existente sobre el asunto, en cualquier evidencia que apoye este escenario y otros futuros y finalmente en un entendimiento de las consecuencias esperadas. Para este fin, el PH hace recomendaciones para reforzar el GIMA en relación a asegurar la acción de precaución²⁴⁷.

Recomendaciones clave

- Un reforzamiento sustancial de la capacidad científica del PNUMA que le permita cumplir sus funciones de alerta temprana y evaluación;
- El establecimiento del Panel Intergubernamental de Cambio Medioambiental Global recomendado por el Foro Global de Ministro de Medio Ambiente (GMEF) del PNUMA;
- Una ventana especial en el Fondo del PNUMA para reforzar la capacidad de evaluación; y
- Juntar a un grupo de juristas independientes, científicos de medio ambiente y economistas para sugerir principios generales para compartir cargas que pueda entonces sea aprobado por el Consejo de Gobierno del PNUMA.

Aseguramiento de la conformidad

El informe del PH hace también sugerencias y recomendaciones para reforzar las medidas de aseguramiento de la conformidad con los AMMs. Como se recoge en las pg. **15-16**, el sistema de negociación y conformidad con los AMMs es complejo, fragmentado y falto de coordinación coherente. Al referirse a la necesidad de un nuevo enfoque a la resolución de problemas globales, se reconoce que la obligación de los estados de informar en relación a los convenios que firman pone un obstáculo significativo a los mecanismos administrativos de cada país. Para solventar estos obstáculos, se recomienda que:

1. Todos los países podrían fijar sistemas de datos y procesos de consulta para una revisión integrada de las obligaciones asumidas por ellos en los AMMs, y el PNUMA debería prestar asistencia para hacerlo donde se requiera. Estas revisiones deben hacerse con plena transparencia ante el público y las ONGs
2. A nivel global, el PNUMA debería trabajar para producir informes integrados de conformidad con los AMMs de países. Hasta que llegue

ese momento en que se alcance un acuerdo con todas las COPs de los AMMs, los requisitos de los informes de cada convención pueden ser trazados a partir de los reportes nacionales integrados. En cualquier caso, el PNUMA debería preparar un informe general sobre el estado de la conformidad con los AMMs a nivel global.

Otro elemento significativo del GIMA, como se muestra a lo largo de esta guía, está en asegurar el acceso a la justicia en asuntos medioambientales por parte de la sociedad civil. El PH enfrenta este aspecto del GIMA sugiriendo la promoción de una implementación completa del Convenio de Aarhus²⁴⁸, localizado en Europa, así como ensanchando el alcance de los principios de dicho convenio a otras regiones²⁴⁹.

Conclusión del Proceso de Helsinki

El informe de la Línea de Trabajo “Nuevos Enfoques para la Resolución de Problemas Globales” fue integrado en todo el PH sobre Globalización y Democracia. El Informe Final de 2008 del conjunto del PH se remitió al Secretario General de la ONU en 2008. En general, las aportaciones clave del Informe Final hacían hincapié en la necesidad de un *“nuevo tipo de dinamismo político”* y de establecer mecanismos integrados para una involucración multi-parte para fortalecer los sistemas de gobierno internacional, especialmente donde *“las negociaciones multilaterales oficiales están en punto muerto o donde la decisión consensuada es incapaz de generar progreso”*²⁵⁰.

Al finalizar el PH en 2008, se volvió a confirmar que su ánimo principal era movilizar la voluntad política para implementar efectivamente las recomendaciones de las distintas líneas y grupos de trabajo que participaron en el PH. Ha quedado claramente registrado en los archivos del PH que el impacto que ha tenido será difícil de evaluar, especialmente donde muchas de las recomendaciones a largo plazo fueron remitidas a la ONU. Sin embargo, se reconoce que el proceso ha generado vías positivas y creativas para crear el ambiente adecuado *“para un diálogo multiparte y para generar confianza en un tiempo caracterizado por una creciente falta de ella entre los países desarrollados y en desarrollo, así como entre las ONGs y la comunidad de negocios”*²⁵¹.

En el contexto del reforzamiento del GIMA, el PH ha suministrado modelos relevantes para integrar a la sociedad civil y a la comunidad de partes interesadas en el diálogo sobre las propuestas de reforma. A la luz de muchas propuestas apuntadas en esta guía, y otras que están sobre la mesa, el PH podría proporcionar experiencia y perspicacia en el desarrollo de las propuestas.

EL PLAN ESTRATÉGICO DE BALI THE BALI PARA EL DESARROLLO TECNOLÓGICO Y LA CAPACITACIÓN

Introducción

El Plan Estratégico de Bali para el Apoyo Tecnológico y la Capacitación (PEBATC)²⁵² fue aprobado en la 23ª sesión del Consejo de Gobierno del PNUMA²⁵³ en febrero 2005. Había sido previamente adoptado por el Grupo de Trabajo Intergubernamental Abierto creado para el efecto en su tercera sesión, en Bali (Indonesia) en diciembre 2004.

El PEBATC es un enfoque, acordado internacionalmente, para reforzar el apoyo tecnológico y la capacitación en países en desarrollo y economías en transición. Éste es un componente crítico recogido desde la introducción: *“La necesidad de apoyo tecnológico y capacitación relacionados con el medio ambiente en los países en desarrollo y en economías en transición fue reconocida por la las resoluciones de la Asamblea General 2997 (XXVII) de 15 de diciembre 1972 y 3436 (XXX) de 9 de diciembre 1975, así como en la Agenda 21 y en el Plan de Implementación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible”*²⁵⁴. Dos son los objetivos primarios del Plan:

- Buscar el refuerzo de la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo y economías en transición a todos los niveles y darles medidas sistemáticas para el soporte tecnológico y la capacitación, orientadas a objetivos, de largo y corto plazo; y
- Promover, facilitar y financiar el acceso y apoyo tecnologías respetuosas con el medio ambiente y al correspondiente saber hacer.

Estos objetivos están apoyados por el acuerdo para mejorar el trabajo del PNUMA sobre soporte tecnológico y capacitación basada en buenas prácticas internas y externas al PNUMA. Sin embargo, tomando nota de las críticas al PNUMA (ver pg. **12**), podría considerarse también el encargo del PEBATC a otras instituciones como la OMMA o la ONUMA – ver pg. **49** y **55**).

El PEBATC identifica y acepta que hay disparidad en la coordinación de esfuerzos para reforzar la capacidad de los países en desarrollo por parte de las varias instituciones multilaterales y bilaterales. Tiene el ánimo de proveer de un marco para *“coordinar la cooperación entre el PNUMA, los AMMs u otros cuerpos comprometidos en la capacitación medioambiental, incluyendo a al PNUD, el GEF (ver pg. **26**), la sociedad civil y otros participantes interesados relevantes”*²⁵⁵.

Colaboración PNUMA–PNUD

La firma del Memorándum de Entendimiento entre el PNUMA y el PNUD a final de 2004 es un ejemplo pertinente de tal enfoque coordinado. El ánimo del Memorándum es trabajar por mejorar la coordinación en el desarrollo de capacidad sobre asuntos medioambientales y asegurar que las consideraciones medioambientales se incorporen a la corriente dominante de políticas y actividades de desarrollo sostenible. El plan busca permitir la colaboración con todas las partes interesadas y servir de base para un enfoque integrado de desarrollo de asociaciones. Pone énfasis en la identificación y diseminación de buenas prácticas y en la potenciación del empresariado y las asociaciones.

Con respecto a la implementación del PEBATC, el mismo dice que se dará un enfoque de abajo arriba en la identificación de los objetivos, estrategias y actividades, para reflejar las necesidades de los países y regiones. Este enfoque de abajo arriba también respalda otro principio del Plan: la importancia de la propiedad nacional de la capacitación y del apoyo tecnológico. Otro tema importante del PEBATC es la promoción de la cooperación bilateral Sur-Sur, regionalmente y globalmente como medio para maximizar y desarrollar capacidades existentes en países en desarrollo.

Con el fin de asegurar que la implementación del PEBATC refleje las necesidades específicas de países en desarrollo, el PNUMA ha emprendido una serie de consultas regionales o subregionales para identificar las prioridades y oportunidades para el apoyo tecnológico y la capacitación. El PNUMA también asiste a los países en la transformación de sus necesidades sectoriales en una identificación holística de prioridades mediante planes nacionales de capacitación y apoyo tecnológico, que serán una plataforma para las intervenciones de todos los actores locales e internacionales. El Plan también pretende aumentar la propiedad nacional sobre la capacitación y el apoyo tecnológico, así como la participación pública en la toma de decisiones medioambientales y en su implementación. Parten de la base de valoraciones existentes como la Auto-Evaluación de la Capacidad Nacional del GEF (para los AMMs de Río), los planes de acción medioambiental nacionales y las estrategias de reducción de la pobreza, así como de la Iniciativa sobre la Pobreza y el Medio Ambiente.

En apoyo de la implementación del Plan Estratégico de Bali, el PNUMA ha desarrollado un inventario de sus actividades en capacitación y tecnología a través de sus divisiones, que incluye aquellas llevadas a cabo directamente por sus oficinas regionales. La base de datos está clasificada por categorías (siguiendo los 13 asuntos transversales y las 19 áreas temáticas

identificadas en el PEBATC), por foco geográfico (región y estado) y por alcance (sistémico, institucional, individual, etc.). El PNUMA ha lanzado una versión de público acceso, y un portal del gobierno posibilitará a los gobiernos designados la remisión de solicitudes oficiales de asistencia a las divisiones relevantes del PNUMA. La base de datos también ayudará a que el PNUMA informe sobre sus actividades relativas a peticiones de los estados y sobre su implementación del PEBATC.

CUMBRE MUNDIAL DE 2005: PROCESO DE LOS EMBAJADORES DE SUIZA Y MÉXICO

La Cumbre Mundial de 2005 (CM2005) identificó numerosos asuntos que debían ser abordados para reforzar las actividades medioambientales en el sistema ONU, incluyendo una aumento e la coordinación, un mejor consejo y guía política, un refuerzo del conocimiento, la evaluación y la cooperación científica, una mejor conformidad con los tratados respetuosa al mismo tiempo con la autonomía legal de éstos y una mejor integración de las actividades medioambientales en el marco general del desarrollo sostenible a nivel operacional, incluyendo la capacitación. Sobre la base de estas observaciones, el Párrafo 169 del documento resultante de la CM2005 reflejó el acuerdo de *“explorar la posibilidad de un marco constitucional más coherente para afrontar esta necesidad, incluyendo una estructura más integrada sobre la base de instituciones e instrumentos acordados internacionalmente, así como de los cuerpos de los tratados y las agencias especializadas”*.

Como parte del seguimiento al compromiso reflejado en el documento resultante de la CM2005, los embajadores Enrique Berruga de México y Peter Maurer de Suiza fueron designados para copresidir las consultas informales de la Asamblea General de la ONU sobre GIMA. Tras una primera ronda de intercambios informales con estados miembros de abril a junio de 2006, los copresidentes produjeron un texto resumen²⁵⁶ en julio de 2006 apuntando los asuntos clave identificados por las delegaciones durante las cuatro o cinco sesiones mantenidas como parte del proceso de consulta. Surgió una serie de asuntos, incluyendo la necesidad de una mayor coordinación – reconociendo la importancia de reforzar el PNUMA y la necesidad de una mejora de la política y guía – y de una mejor cooperación y comunicación a quienes toman las decisiones; los beneficios de una mejor integración de las actividades medioambientales en el marco general del desarrollo sostenible –con mayor cooperación entre el PNUMA y el PNUDF–; y la necesidad de mayor coherencia entre los AMMs – como el agrupamiento y la mejor cooperación entre los AMMs y el PNUMA.

Tras una posterior ronda de consultas a comienzos de 2007, los embajadores produjeron un documento de opciones²⁵⁷ que recogía siete elementos clave para la reforma del GIMA, que se exponen a continuación.

Elemento Clave 1: Valoración científica, monitorización y alerta temprana

Este elemento propone el reforzamiento de la capacidad del PNUMA para ser la autoridad de los estados miembros del sistema ONU sobre evaluación científica y seguimiento del estado del medio ambiente global.

As propuestas concretas incluyen la creación de un puesto para jefes científicos en el PNUMA, el establecimiento de una Visión Estratégica de Vigilancia Medioambiental a 2020 como sistema de red sobre información global para controlar la situación medioambiental del mundo que tomaría como base otros recursos disponibles tales como el trabajo científico de los AMMs y el Banco Mundial.

Elemento Clave 2: Coordinación y cooperación, y nivel de las agencias

Este elemento propone el reforzamiento de la capacidad del PNUMA para cooperar y coordinar con otras entidades de la ONU y el Banco Mundial temas relativos a asuntos medioambientales, también mediante el GGM. Entre las recomendaciones específicas está la elaboración de un Memorándum de Entendimiento conjunto entre el PNUMA, el PNUD, el Banco Mundial y el GEF; dando al PNUMA la presidencia del Subgrupo Medioambiental de Grupo de Desarrollo de la ONU; estableciendo el Grupo de Gestión Medioambiental (GGM) (ver pg. 23) como Comité de Alto Nivel sobre Asuntos Medioambientales de la Mesa de Jefes Ejecutivos de la ONU; y creando observadores formales sobre todos los comités relevantes de la OMC y viceversa.

Elemento Clave 3: Acuerdos Medioambientales Multilaterales (AMMs)

Este elemento llama a mejorar la cooperación y coordinación entre AMMs, promoviendo el trabajo en asociaciones y racionalizando las actividades de secretariado. Las recomendaciones específicas comprenden el establecimiento de un proceso bajo la Asamblea General para iniciar el agrupamiento de los AMMs en el área de sustancias peligrosas, atmósfera global, conservación, océanos y mares. También llamaba a los cuerpos de gobierno de los AMMs a diseñar e implementar propuestas para estructuras conjuntas institucionales, administrativas, científicas y programáticas.

Elemento Clave 4: Presencia regional y actividades a nivel regional

Este elemento propone el uso de las oficinas regionales de la ONU para actividades científicas y de capacitación. Entre las recomendaciones específicas está valorar y expandir programas piloto llevados por el PNUMA y el PNUD, y asignar a las oficinas regionales del PNUMA un mandato para la capacitación y el apoyo tecnológico en relación al Plan Estratégico de Bali (ver pg. 115).

Elemento Clave 5: Plan Estratégico de Bali, capacitación y apoyo tecnológico

Este elemento llama a la profundización y generalización de la capacitación y el apoyo tecnológico a los largo del sistema GIMA para potenciar la implementación del PEBATC (ver pg. 115). Las recomendaciones

específicas incluyen que el Grupo de Desarrollo de la ONU tome acción inmediata para aprobar políticas y procedimientos relativos a la sostenibilidad medioambiental, y para integrarlas debidamente en los equipos de directrices para los países de la ONU; y para integrar consejeros del PNUJMA en estos países, en los casos apropiados.

Elemento Clave 6: Tecnologías de la información, asociaciones y abogacía

Este elemento persigue complementar a los demás mediante el refuerzo en las funciones de apoyo claves para el GIMA, como las tecnologías de la información, la ampliación de asociaciones y las actividades de abogacía o promoción. Las recomendaciones específicas incluyen el establecimiento de un mecanismo de cámara de compensación sobre lecciones aprendidas y buenas prácticas en todos los campos medioambientales; y el desarrollo de una abogacía medioambiental común y una estrategia de información a lo largo del sistema ONU y los AMMs.

Elemento Clave 7: Financiación

Este elemento llama a la mejora de la financiación del sistema de GIMA y las actividades medioambientales mediante fondos adecuados y oportunos en el tiempo. Se sugieren numerosas opciones, entre ellas un mejor equilibrio entre contribuciones con destino predeterminado y sin él, una valoración más integral de las necesidades financieras a través de un sistema estandarizado de seguimiento financiero, una estructura de financiación en el PNUMA que permita donaciones privadas y una mayor eficiencia en el uso de recursos financieros – también mediante la coordinación y cooperación sobre las actividades medioambientales globales y las sinergias entre AMMs).

A comienzo de 2008 estas opciones fueron debatidas de forma abierta y franca en el encuentro del Consejo de Seguridad del PNUMA/GMEF en Mónaco, y en mayo de 2008 los elementos clave fueron integrados en un borrador de resolución²⁵⁸ que incluía muchas de las recomendaciones del documento de opciones y en algunos casos las reforzaba – por ejemplo, para el Elemento Clave 7 sobre financiación, el borrador llamaba al Secretario General a doblar las contribuciones del presupuesto regular de la ONU al presupuesto respectivo del PNUMA²⁵⁹, así como a alcanzar un sustancialmente incrementado quinto reabastecimiento del *Trust Fund* (fondo fiduciario) del GEF; y ninguna de estas recomendaciones había sido incluida en el documento de opciones. Sin embargo, la ambición de las recomendaciones del documento de opciones en el área de los AMMs fue significativamente reducida en el borrador de resolución; no hubo referencia a un proceso de la Asamblea General para iniciar el agrupamiento de los

AMMs por áreas temáticas propuestas o para que los cuerpos de gobierno de los AMMs diseñaran propuestas de coordinación estructural. En su lugar, el lenguaje se suavizó, llamando a los AMMs a “*continuar explorando el potencial relacionada con la cooperación*”. Al tiempo que la resolución reconocía la importancia de “*racionalizar las actividades de secretariado*”, y enfatizaba la “*autonomía legal de esos acuerdos*”²⁶⁰. Era notable la ausencia tanto en el documento de opciones como en el borrador de referencia alguna a una posible elevación de nivel del PNUMA a agencia especializada – una ONUMA (ver pg. 49) –, a pesar del continuo apoyo recibido por esta idea por parte de Europa (con Francia al frente) y de numerosas delegaciones no europeas, como las de la República de Corea y Zimbabue²⁶¹.

Tras un mayor debate sobre el borrador de resolución, se emitió una versión revisada de la resolución en julio de 2008 que incluía un numerosos cambios –por ejemplo, aunque mantenía la llamada a un aumentos sustancial del reabastecimiento del GEF, dejó de llamar a una ampliación del área de actividades del GEF, que había sido propuesta en el primer borrador²⁶². Es significativo que la resolución revisada también suavizara más el lenguaje relativo a la coordinación de los AMMs, pasando la carga al PNUMA y resto del sistema ONU para identificar sinergias en vez de que sea responsabilidad de los secretariados de los AMMs. El borrador original llamaba a que los cuerpos de gobierno de los AMMs “*implementen sus respectivos acuerdos en estrecha cooperación con el PNUMA*”²⁶³. El borrador revisado llamaba a que los AMMs implementen sus acuerdos “*y a que el PNUMA, el Banco Mundial y el GEF cooperen estrechamente con ellos*”²⁶⁴

A través de este proceso el marco temporal para el acuerdo sobre la resolución permaneció poco claro. El objetivo era comenzar la negociación de esta resolución en la 63ª sesión de la Asamblea General, y aprobarla en la 64ª sesión en septiembre de 2009²⁶⁵. Sin embargo, el continuo desacuerdo sobre la naturaleza de la reforma institucional, es decir, si realzar el PNUMA a agencia especializada o no, llevó a la discusiones sobre GIMA en la Asamblea General a un *impasse*. Respondiendo a este *impasse*, a comienzos de 2010 se creó el Grupo Consultivo de Ministros y Representantes de Alto Nivel para permitir un mayor debate y discusión de alto nivel. La identificación del marco institucional para el desarrollo sostenible como uno de los temas clave de la CNUDS (Río+20) es parte del esfuerzo por fijar un marco temporal claro y una fecha límite para las conversaciones.

Panel de Alto Nivel de la ONU sobre Coherencia del Conjunto del Sistema

En respuesta al documento resultante acordado por los jefes de estado en la CM2005. El Secretario General estableció un pequeño Panel de Alto Nivel sobre Coherencia del Conjunto del Sistema, con 15 miembros de gobiernos de países desarrollados y en desarrollo²⁶⁶. El Panel produjo su informe “*Delivering as One*” (resolviendo como uno) en noviembre de 2006²⁶⁷. Una de las secciones del informe se centra en las razones para actuar conjuntamente sobre medio ambiente y otros asuntos transversales que incluyen el desarrollo sostenible.

En el área del medio ambiente, el informe reconoce que el desarrollo a largo plazo no es posible sin protección medioambiental y que los objetivos medioambientales han sido separados o compartimentados demasiadas veces de las prioridades de desarrollo económico. Se remarca que la acción medioambiental no es una opción, sino un imperativo, y reconoce que ha habido un progreso relativamente bajo en la integración del medio ambiente en el desarrollo a todos los niveles. Diagnostica los siguientes problemas en el gobierno medioambiental a nivel global:

- **El sistema ha crecido más que lo que su diseño le permite** – la multitud de AMMs conllevaba una carga excesiva de informes y participación en todos los países, especialmente en los países en desarrollo, que tienen recursos y capacidad limitados.
- **Competición y duplicación** – dado que los asuntos medioambientales tienen más importancia en la agenda global, muchas organizaciones de la ONU han desarrollado sus propios portafolios medioambientales, produciendo con frecuencia solapamiento y competición por recursos e influencia. EL PNUMA carece de autoridad para la coordinación eficiente.
- **Planes financieros inadecuados y complejos** – la GEF (ver pg. 26) no proporciona un nivel adecuado de recursos para conseguir el impacto requerido mediante los proyectos y programas medioambientales globales.

El Panel recomienda las siguientes medidas para mejorar el gobierno global del medio ambiente:

- **Subir de nivel el PNUMA** con un mandato renovado y mejor financiación²⁶⁸.

El realce del PNUMA incluiría:

- Reforzar su capacidad técnica y científica para alerta temprana, monitorización y evaluación, trabajando con redes e instituciones relevantes existentes.
- Mejorar el papel del PNUMA en la implementación del Plan Estratégico de Bali para el Apoyo Tecnológico y la Capacitación (ver Pg. **125**), para aumentar el papel del PNUMA a nivel país y cumplir con los compromisos internacionales.
- Convertir al PNUMA en vanguardia de la asistencia a los países para cuantificar y dar peso a los beneficios medioambientales
- **Cooperación mejorada entre cuerpos de la ONU con portfolios medioambientales**
 - Coordinación a través de aéreas temáticas como agua, aire, energía
 - Coordinación en reforzamiento mutuo a nivel internacional y nacional
 - Papel reforzado del PNUMA en la coordinación de políticas a lo largo del sistemas, con mandato más claro del GGM (ver pg. **20** para más información)
- **Coordinación mejorada de los cuerpos de tratado y los AMMs** (ver pg. **74**)
 - Consolidación de la información para reducir los obstáculos de acuerdos relacionados
 - Integración de las provisiones de los AMMs en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible
 - Mejorar la eficiencia de los AMMs – encuentros conjuntos y funciones administrativas, metodología consiguiente
- **Reforzamiento de la GEF**– mayor clarificación de su papel en capacitación para la implementación en países en desarrollo, y aumento de sus recursos
- **Puesta en marcha de una evaluación independiente de GIMA**
 - iniciada por el Secretario General para evaluar los roles y necesidades de las agencias ONU en relación al medio ambiente
 - Complementaria a consultas informales a través de la Asamblea General de la ONU (ver pg. **47**)

- Para producir recomendaciones sobre propuestas para elevar el nivel del PNUMA

En su análisis del asunto transversal del desarrollo sostenible, el informe reconoce que el visionario plan suministrado por la Agenda 21 no se ha alcanzado aún y que el marco institucional para el desarrollo sostenible debe mejorar para que esto ocurra. Hay un problema persistente en la percepción de la pobreza, la salud humana y la degradación medioambiental como amenazas por separado. Mientras que la CDS ha ofrecido un espacio para el debate sobre los retos del desarrollo sostenible a partes interesadas múltiples, ha sido menos efectiva en asegurar la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible y en integrar el medio ambiente y el desarrollo. El informe avanza las siguientes recomendaciones:

- **Una asociación más fuerte entre el PNUMA u el PNUD**
 - El PNUMA se enfocaría en trabajo normativo y el PNUD en trabajo operacional
 - Integración del medio ambiente en las estrategias de desarrollo de los países
 - El PNUMA debe proporcionar pericia medioambiental a los equipos nacionales de la ONU, como se recoge en el PEBATC (ver pg. 125)
- **Incrustar en desarrollo sostenible en la corriente principal de trabajo del ECOSOC**
 - Desarrollo de un segmento de desarrollo sostenible en el ECOSOC para promover el equilibrio entre los tres pilares del desarrollo sostenible
 - Mayor orientación de la CDS hacia la implementación, la integración de las prioridades sociales y medioambientales en los planes de desarrollo y la identificación de buenas prácticas.

INFORME DE LA DEPENDENCIA COMÚN DE INSPECCION

En 2008 la Dependencia Común de Inspección (DCI) de la ONU publicó un documento titulado “*Management Review of Environmental Governance within the United Nations System*” (revisión gerencial del gobierno del medio ambiente en el sistema de Naciones Unidas), que trata principalmente de la coherencia del marco del GIMA, la coordinación de los AMMs, la integración de la gobernanza medioambiental en el sistema ONU y el asunto de la financiación.

1. La coherencia del marco de GIMA

El informe refleja el hecho de que al marco de GIMA le falta coherencia: siendo apoyado y mantenido por cuerpos de coordinación como el PNUMA, la CDS y el ECOSOC, el marco está desconectado de organizaciones con actividades específicas y sectoriales relacionadas con el medio ambiente. Además, la falta de distinción y coordinación entre desarrollo sostenible y protección medioambiental en el sistema ONU alumbra incoherencias en el marco de GIMA y lleva a una considerable superposición de actividades en muchas organizaciones de la ONU. Hay un aumento en el número de organizaciones que tratan problemas medioambientales, pero esto no es sinónimo de un mayor foco dentro del ámbito de cada organización.

Una recomendación recogida por el informe es que la Asamblea General debería mandar una clara división de trabajo entre agencias de desarrollo, el PNUMA y los AMMs, explicando sus áreas respectivas de trabajo y objetivos en relación a la protección medioambiental y al desarrollo sostenible (Recomendación 1).

2. La coordinación de los AMMs

El sistema de GIMA se caracteriza por una gran variedad de AMMs y acuerdos regionales relacionados con el medio ambiente, que según el PNUMA rondan ya los 500. Están gestionados por varias organizaciones del sistema ONU, que integran las funciones de secretariado de cada acuerdo de forma que los recursos financieros y administrativos necesarios para gestionar los acuerdos son considerables. Para reducir los costes administrativos y las ineficacias del sistema, el informe recomienda la sistemática consideración de la necesidad de crear un secretariado independiente para cada nuevo AMM y aconseja a los estados miembros sobre cómo formular y administrar mejor los AMMs sin crear un secretariado independiente para cada AMM sin crear un secretariado. (Recomendación 4)

El informe recoge otra recomendación concerniente a la coordinación de AMMs nacional y regional. La Asamblea General debería facilitar plataformas nacionales y regionales para la coordinación entre la protección

medioambiental, las políticas de desarrollo sostenible y las políticas de desarrollo nacionales y regionales (Recomendación 6).

3. La integración de la gobernanza medioambiental en el sistema ONU

El informe subraya la fragmentación del sistema de gestión medioambiental dentro y fuera del sistema ONU, y particularmente la falta de una evaluación de políticas y programas basada en resultados que compararía los costes de implementación de los AMMs con las mejoras y los impactos medioambientales resultantes.

Por lo tanto, el informe recomienda el establecimiento de un marco de planificación basado en resultados en todo el sistema para la gestión y coordinación de las actividades medioambientales. Además, la elaboración de un documento de planificación indicativo que inventariaría todos los programas, proyectos y perfiles de organizaciones activas en la esfera medioambiental aumentaría mucho la efectividad de la gobernanza medioambiental en la ONU (Recomendación 7). De manera acorde, tal documento facilitaría la planificación conjunta y la implementación de proyectos.

4. Financiación

Para implementar con éxito los AMMs, los países en desarrollo necesitan una financiación sostenida y previsible – por ejemplo para ayudarles a cumplir con las medidas de control de la polución.

El informe de la DCI expone dos recomendaciones que, correctamente implementadas, incrementarían la efectividad y fiabilidad de la financiación internacional para AMMs. En primer lugar, el Secretario General, los AMMs y organizaciones relevantes del sistema ONU deberían evaluar la adecuación y efectividad de la financiación de actividades medioambientales, centrándose en el concepto de costes incrementales (Recomendación 8). Esto llevaría a la Asamblea General a definir con rigor el concepto de costes incrementales, como el coste de cualesquiera medidas futuras de protección medioambiental, que un estado miembro pudiese encarar para cumplir con un AMM (Recomendación 9).

Un último asunto relativo a financiación identificado por el informe es que el desarrollo de el marco de GIMA está dificultado por falta de ella, pues en el sistema ONU se asigna más fondos a actividades operacionales que a actividades normativas.

GRUPO CONSULTIVO DE MINISTROS Y REPRESENTANTES DE ALTO NIVEL SOBRE LA REFORMA DEL GIMA, DEL PNUMA

El Grupo Consultivo de Ministros y Representantes de Alto Nivel sobre la Reforma del GIMA representa el proceso intergubernamental más completo para la reforma del GIMA desde al proceso de los embajadores de México y Suiza bajo la Asamblea General de la ONU (ver pg. **118**). Los resultados y recomendaciones del Grupo Consultivo tendrán gran influencia en las negociaciones hacia la CNUDS 2012 (Río+20) sobre el marco institucional para el desarrollo sostenible, uno de los dos focos temáticos para la conferencia. Aunque el GIMA es sólo un pilar de la gobernanza global para el desarrollo sostenible, se ha reconocido largamente que el medio ambiente es el pilar del desarrollo sostenible más desatendido y con menos recursos a nivel global. Como tal, conseguir un consenso sobre cómo gestionar el medio ambiente en el sistema ONU significa de alguna manera afrontar algunas de las necesidades identificadas para el gobierno del desarrollo sostenible internacionalmente.

Opciones de reforma general de forma y función

El Grupo Consultivo se creó en febrero de 2009 mediante la Decisión 25/4 del Consejo de Gobierno del PNUMA. Los nombramientos para el grupo guardaron representatividad regional. En 2009 se reunieron dos veces, en junio en Belgrado y en octubre en Roma. Tenía la instrucción de concluir su trabajo y presentar opciones a la 11ª sesión del Consejo de Gobierno del PNUMA en 2010. Esta primera fase del Grupo Consultivo durante 2009 se conoce también como 'Proceso de Belgrado', pues en el primer encuentro surgió una serie valiosa de ideas y sugerencias para la reforma. El diálogo estuvo guiado a través del Proceso de Belgrado por el concepto de 'la forma sigue a la función', y se determinó que el trabajo del grupo debería ser político por naturaleza. El Grupo Consultivo concluyó su trabajo en la sesión de Roma, en la que acordó opciones para mejorar el GIMA, incluyendo una serie de objetivos y funciones correspondientes para el GIMA en el sistema ONU. Estos objetivos y sus funciones correspondientes se definieron como sigue:

Crear una base científica y un interfaz político fuertes, creíbles y accesibles

- i. Adquisición, recopilación, análisis e interpretación de los datos y de la información
- ii. Intercambio de información

- iii. Evaluación medioambiental y alerta temprana
- iv. Consejo científico
- v. Interfaz ciencia-política

Desarrollo de una voz fidedigna y receptiva para la sostenibilidad medioambiental

- i. Fijar la agenda global, y orientación y consejo político
- ii. Incorporar el medio ambiente a la línea dominante en otras áreas políticas
- iii. Promoción de la reglamentación, establecimiento de estándares y principios universales
- iv. Elusión y resolución de disputas

Logro de efectividad, eficiencia y coherencia en el sistema ONU

- i. Coordinación de políticas y programas
- ii. Administración efectiva y eficiente e implementación de AMMs
- iii. Facilitación de cooperación entre agencias sobre medio ambiente

Asegurar la financiación suficiente, predecible y coherente

- i. Movilizar y acceder a fondos para el medio ambiente global
- ii. Desarrollar mecanismos financieros innovadores para complementar a las fuentes oficiales de fondos
- iii. Utilizar los fondos efectiva y eficientemente de acuerdo con las prioridades acordadas

Asegurar un enfoque receptivo y cohesivo para satisfacer las necesidades de los países

- i. Capacitación humana e institucional
- ii. Transferencia de tecnología y apoyo financiero
- iii. incorporación del medio ambiente a las corrientes dominantes de los procesos de desarrollo
- iv. Facilitar la cooperación Sur-Sur, Norte-Norte y triangular

El documento también recoge opciones de cambios incrementales y reformas al sistema de GIMA en el sistema ONU, además de identificar cambios institucionales más generales, es decir, relativos a formas más que funciones. Se recogen a continuación:

- i. Realzar el PNUMA
- ii. Una nueva organización paraguas el desarrollo sostenible
- iii. Una agencia especializada como la Organización Mundial del Medio Ambiente (OMMA)
- iv. Posibles reformas al ECOSOC y la CDS
- v. Mejora de las reformas institucionales y mayor eficiencia de las actuales estructuras

De Nairobi a Helsinki

Estos objetivos de encuadre y sus funciones asociadas, así como las opciones para una reforma institucional más amplia, se convirtieron en la perspectiva desde la que la segunda fase del Grupo Consultivo asumió su diálogo y análisis a través de 2010. El primer encuentro tuvo lugar en Nairobi en julio de 2010, y otro posterior se celebró en Helsinki en noviembre de 2010.

Después del primer encuentro, el Resumen de los Copresidentes²⁶⁹ recogió las discusiones que tuvieron lugar y redujeron las opciones sobre la mesa de 24 a 9. A partir de ese punto hubo una serie de desarrollos para preparar el encuentro en Helsinki, incluyendo la elaboración de un documento exhaustivo que profundiza en la opciones generales de reforma en el GIMA²⁷⁰ (incluyendo objetivos y funciones asociadas), así como un análisis comparativo de las opciones para una reforma institucional (forma más que función)²⁷¹. Estos documentos fueron originalmente distribuidos en formato borrador para recopilar retroalimentación y comentarios de los gobiernos, los grupos principales e instituciones intergubernamentales²⁷². Como parte de este proceso de consulta, el Director Ejecutivo del PNUMA, Achim Steiner, también produjo una informe sobre “El Medio Ambiente en el Sistema ONU”²⁷³, basado en los debates con el GGM de la ONU (ver pg. **23**). Las conversaciones de Helsinki tomaron estos documentos como punto de partida y emitieron las siguientes recomendaciones para una reforma más general en el Resultado Nairobi–Helsinki²⁷⁴. Fueron presentadas al Consejo de Gobierno del PNUMA en febrero de 2011, así como al segundo encuentro del Comité de Preparación (PrepComm2), en marzo de 2011, para la conferencia Río+20:

(a) Reforzar la interfaz ciencia-política con una participación completa y valiosa de los países en desarrollo.

Para satisfacer las necesidades de capacidad en ciencia y políticas de los países en desarrollo y con economías en transición, incluida la mejora de la investigación y desarrollo científico a nivel nacional; y para tomar como base evaluaciones medioambientales internacionales disponibles, paneles científicos y redes de información. El propósito general sería facilitar la cooperación en la recolección, gestión, uso e intercambio de información medioambiental; el mayor desarrollo de indicadores acordados internacionalmente, incluyendo a través del apoyo financiero y de la capacitación en los países en desarrollo y países con economías en transición; la alerta temprana; evaluación de servicios de alerta; preparación de consejos basados en la ciencia; y desarrollo de opciones políticas. En este contexto, el proceso de Perspectiva de Medio Ambiente Global debe ser reforzado y trabajar en cooperación y coordinación con plataformas existentes.

(b) Desarrollar una estrategia para el medio ambiente en la ONU a lo largo del sistema para aumentar su efectividad, eficiencia y coherencia y mejorar su contribución al refuerzo del pilar medioambiental del desarrollo sostenible.

La estrategia debería aumentar la cooperación entre agencias y clarificar la división del trabajo dentro del sistema ONU. Debería desarrollarse a través de un proceso inclusivo que implique a gobiernos y que busque aportaciones de la sociedad civil.

(c) Alentar las sinergias entre AMMs compatibles e identificar elementos de guía para hacer efectivas esas sinergias respetando al mismo tiempo la autonomía de las COPs.

Dichas sinergias deberían promover la entrega conjunta de servicios medioambientales comunes acordados con el ánimo de aumentar la eficiencia y efectividad en coste de los respectivos acuerdos. Deberían basarse en lecciones aprendidas y permanecer flexibles y adaptables a las necesidades específicas de los AMMs. Deberían orientarse hacia la reducción del coste de los secretariados para liberar recursos para la implementación de AMMs a nivel nacional, también mediante capacitación.

(d) Crear un vínculo más fuerte entre la realización de políticas medioambientales globales y la financiación orientada a ampliar y profundizar la base de fondos para el medio ambiente con el objetivo de asegurar la suficiencia, predictibilidad y coherencia de la financiación e incrementar su accesibilidad, cooperación y coherencia entre mecanismos financieros y fondos para el medio ambiente, con

el ánimo de ayudar a satisfacer la necesidad de financiación nueva y adicional para cubrir la falta de implementación política con nuevas corrientes de ingresos para la implementación.

Se necesita un mayor vínculo entre política y financiación, junto con aportaciones más fuertes y predecibles y asociaciones con donantes fuertes, y los fondos de participación pública, basados en sistemas existentes para rastrear los fondos financieros a niveles regional e internacional, así como una estrategia para una mayor involucración de la financiación privada.

(e) Desarrollar un marco de capacitación para el medio ambiente a lo largo del sistema para asegurar un enfoque receptivo y cohesivo para satisfacer las necesidades de los países, teniendo en consideración el Plan Estratégico de Bali para Apoyo Tecnológico y Capacitación.

El marco debería orientarse a reforzar las capacidades nacionales requeridas para implementar AMMs y objetivos medioambientales internacionales acordados.

(f) Continuar el reforzamiento del compromiso estratégico a nivel regional aumentando la capacidad de las oficinas regionales del PNUMA para ser más receptivas a las necesidades medioambientales del país.

El ánimo de este reforzamiento debería ser aumentar la receptividad país y la implementación. La pericia de los equipos nacionales de la ONU debería reforzarse, también por medio del PNUMA.

El Grupo Consultivo también debatió las opciones de reforma institucional durante el encuentro de Helsinki, pero no llegó a otra conclusión que recomendar que se desarrollen más todas las opciones. El Resultado Nairobi–Helsinki estableció un consenso sobre la necesidad de “*reforzar la voz autorizada para el medio ambiente como resultado clave del proceso de reforma del gobierno Internacional de medio ambiente, proporcionando un liderazgo para la sostenibilidad creíble, coherente y efectivo bajo el marco general del desarrollo sostenible*”. El Grupo también acordó que las reformas institucionales referentes a la reforma del ECOSOC y la CDS, y la propuesta de una organización paraguas de desarrollo sostenible debería ser tratada dentro de un marco más amplio de desarrollo sostenible. En el momento de escribirse estas líneas, las propuestas para una reforma institucional (forma más que función) son las que siguen:

Opción	Detalles
Realzar el PNUMA	<p>El PNUMA sería reforzado para tener más legitimidad e influencia estratégica y política, así como una mayor capacidad para implementar políticas medioambientales. Esto conllevaría los siguientes cambios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consejo de Gobierno/GMEF con participación universal, y asunción del rol, y mandato de la Asamblea GEF • PNUMA lidera el desarrollo de una estrategia medioambiental a lo largo de la ONU • Establecimiento de interfaz permanente ciencia-política basada en OGMA y mecanismo multi-escalado de revisión política • Oficinas regionales reforzadas para capacitación e implementación <p>Estas reformas propuestas abordarían muchos de los objetivos y funciones aconsejadas del sistema GIMA sin cambios significativos en la estructura organizacional. El aumento de financiación estaría limitado a la implementación.</p>
Una nueva organización paraguas para el desarrollo sostenible	<p>El establecimiento de una organización paraguas que trabaje con secretariados existentes y organizaciones para dar guía política general para avanzar en el progreso en los pilares económico, social y medioambiental del desarrollo sostenible. Identificaría lagunas, promovería buenas prácticas y alentaría las sinergias y la cooperación entre entidades relevantes. La estructura incluiría un cuerpo de gobierno, una junta de consejo, una cabeza ejecutiva y un secretariado, así como un programa estratégico y un acuerdo financiero. La creación de la organización paraguas ayudaría a avanzar los objetivos generales del desarrollo sostenible de forma coherente a través de la promoción de la cooperación y las sinergias entre los tres pilares. Estaría financiada mediante elementos financieros existentes de organizaciones asociadas.</p>

<p>Una agencia especializada, como la Organización Mundial del Medio Ambiente</p>	<p>Se establecería una agencia especializada en el medio ambiente como entidad híbrida normativa-operacional, similar en modelo a la OMS y la FAO. La OMMA estaría gobernada por un Consejo General compuesto por todos los miembros, con reuniones anuales. Un cuerpo ejecutivo se reuniría para preparar decisiones para el Consejo. Los roles y el mandato incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Representar la voz global autorizada sobre medio ambiente • Coordinar asuntos medioambientales a través del sistema ONU • Proveer de un marco para implementar y monitorizar acuerdos globales – el Consejo General proveería de un secretariado común para todos los AMMs, siendo los AMMs individuales gobernados por comités subsidiarios • Dar forma a la agenda específica de medio ambiente y suministrar apoyo técnico a países en desarrollo para hacer un seguimiento de las tendencias medioambientales • Fijar normas y estándares y suministrar consejo basado en la evidencia <p>Una OMMA cumpliría todos los objetivos y funciones recogidos por el Grupo Consultivo, y consolidaría exitosamente las instituciones y mandatos fragmentados sobre medio ambiente a nivel global. Realzaría el progreso hacia un objetivo global de desarrollo sostenible mediante una mayor paridad de las esferas social y medioambiental con la económica (que están cubiertas por la OMS, la FAO, la OIT y la OMC)</p>
--	---

<p>Posibles reformas del ECOSOC y la CDS</p>	<p>El ECOSOC y la Comisión de Desarrollo Sostenible podrían fusionarse en un Consejo de Desarrollo Sostenible, y el GMEF del PNUMA podría ser una comisión sobre el medio ambiente bajo el Consejo. Esta opción de reforma tiene similitudes con la propuesta del ‘paraguas’, pues promueve una mayor convergencia entre los pilares económico, social y medioambiental además de aumentar las sinergias y la cooperación a través del sistema ONU para alcanzar su objetivo. Simultáneamente, avanzaría tanto en el medio ambiente como en el desarrollo sostenible.</p>
<p>Reformas institucionales aumentadas y mayor eficiencia de estructuras existentes</p>	<p>La efectividad de la GIMA podría realizarse por un acuerdo de consorcio para la sostenibilidad medioambiental. Los objetivos y funciones incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestionar los riesgos y oportunidades medioambientales • Revisar el impacto del cambio medioambiental en el bienestar humano • Suministrar política y orientación sobre mitigación y adaptación al cambio medioambiental • Promover el desarrollo de capacidades y el uso sostenible de los recursos naturales • Revisar la efectividad de las políticas medioambientales • Promover la cooperación y las sinergias sobre el medio ambiente a través del sistema ONU <p>El acuerdo de consorcio estaría ubicado en el nivel entre agencias e intergubernamental. Estaría gestionado por un conjunto de instrumentos de gobierno de las relaciones entre las respectivas organizaciones, e incluiría un cuerpo de gobierno, una junta de consejo, una cabeza ejecutiva y un secretariado, con un programa estratégico. Esta opción tiene la ventaja de conseguir la reforma funcional promoviendo la eficiencia y coherencia del GIMA, manteniendo al mismo tiempo las ventajas de la diversificación estructural y la especialización.</p>

TRIBUNAL DE JUSTICIA CLIMÁTICA

El Tribunal de Justicia Climática (TJC) es una iniciativa liderada por la sociedad civil sudamericana que busca que los estados, las empresas o las personas que contribuyen al cambio climático rindan cuentas por ello. *“La iniciativa de este Tribunal reacciona a las necesidades de responder a la falta de mecanismos e instituciones que sancionen los crímenes contra el clima que han tenido lugar hasta ahora”*²⁷⁵. El TJC también busca llamar la atención sobre la insostenibilidad e inequidad inherentes al sistema financiero internacional y el dominio de las instituciones internacionales por las naciones adineradas, además de promover el vínculo entre el daño medioambiental y los derechos humanos estableciendo una Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra. El TJC es resultado de una agrupación de recursos de la sociedad civil y no tiene mandato legal, pero tiene al ánimo de presionar mediante apoyo popular y movilización de base.

El TJC persigue en primera instancia usar sus reglas para reivindicar poder político y social con el punto de mira puesto en hacer que los estados cumplan con sus compromisos asumidos bajo la legislación internacional y los acaten, con una serie de principios éticos que llevan a la preservación del medio ambiente y la promoción de la equidad. *“Las decisiones [del Tribunal] persiguen un sentido ético, moral y político y la voluntad de convertirse en la fuerza necesaria que requiera a los gobiernos y cuerpos multilaterales que asuman sus responsabilidades en el marco de la equidad y justicia climática”*²⁷⁶.

El TJC se inspira en tribunales previos de opción ética como el Tribunal Russell y en Tribunal Permanente del Pueblo, que lucharon contra las violaciones de los Derechos Humanos por parte de gobiernos, influyendo con respecto al medio ambiente.

El imperativo moral para la formación del TJC proviene del deseo de proteger los derechos humanos existentes que están siendo profanados por el cambio climático y otras degradaciones medioambientales causadas por los humanos. El TJC se estableció para ratificar estos derechos en un contexto medioambiental, pues sus violaciones no están oficialmente reconocidas en los tratados internacionales o por naciones individuales. Según el TJC, los derechos más frecuente y profundamente violados incluyen el derecho a la salud, el derecho al agua, el derecho a una adecuada calidad de vida y el derecho a la subsistencia.

Actividades

La primera audiencia del TJC tuvo lugar los días 13 y 14 de 2009 en Cochabamba (Bolivia) y trató siete casos traídos por organizaciones de comunidad de cinco países sudamericanos. Estos casos iban desde el agravamiento generalizado causado por los impactos del cambio climático en comunidades locales a acciones con el objetivo más centrado contra compañías o cuerpos gubernamentales.

El Caso 1 es ilustrativo del primer grupo: *“Acusación de violaciones de los derechos humanos resultantes del calentamiento global debido a acciones y omisiones de países incluidos en el Anexo I del Convenio Marco de Naciones Unidas contra el Cambio Climático”*. El caso fue promovido por la comunidad de Khapi (La Paz, Bolivia).

El Caso 7 es un ejemplo de caso más específico: *“Doe Run Perú”*, diligencias contra el Gobierno de Perú y la compañía *Doe Run Perú* por la polución causada en el área de Junín. El caso fue promovido por *Cooper Acción* (Perú).

Dirección futura

El objetivo del TJC es asegurar, bajo la legislación internacional, los poderes que le permitan ser una organización efectiva y con mandato legal para pedir responsabilidades a las personas o estados que causan daño medioambiental. *“El Tribunal Internacional de Justicia Climática y Medioambiental debería tener la autoridad para juzgar, por vías civil y criminal, a los estados, organizaciones multilaterales, corporaciones transnacionales y cualquier persona legal responsable de agravar las causas del cambio climático y la destrucción medioambiental contra la Madre Tierra”*²⁷⁷. El TJC cree que esta legitimidad podría venir de un referéndum global sobre el asunto de conceder al Tribunal poderes legales o de la creación de una corte o tribunal que tenga un mandato legal internacional.

Rio+20

Como parte de la aportación al proceso político del Borrador Cero, en el Párrafo 35, la delegación de Bolivia hizo el siguiente llamamiento²⁷⁸:

“Debe establecerse un Tribunal Internacional de Medio Ambiente y Justicia Climática para juzgar y sancionar los crímenes cometidos contra la naturaleza que trasciendan las fronteras nacionales, violando los derechos de la naturaleza y afectando a la humanidad”. Hasta la fecha, esta propuesta no ha sido reflejada especialmente en el Borrador Cero.

PANEL DE ALTO NIVEL DEL SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE SOSTENIBILIDAD GLOBAL

En verano de 2010, el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-Moon, estableció el Panel de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Global ('el Panel'), encargado de formular un nuevo proyecto para el desarrollo sostenible que discerniese sobre los crecientemente perjudiciales efectos que las actividades humanas están teniendo sobre el medio ambiente y fomentase el avance de nuevas prácticas que llevarían a la erradicación de la pobreza²⁷⁹. El Panel fue copresidido por el Presidente de Finlandia Tarja Halonen y el Presidente de Sudáfrica Jacob Zuma, con 20 miembros adicionales que ofrecieron su pericia y sus aportaciones durante una serie de encuentros²⁸⁰. La decisión de crear el Panel surgió como resultado de las ideas expresadas durante la Cumbre de la ONU sobre Cambio Climático celebrada el 22 de septiembre de 2009 y de los hallazgos contenidos en el informe *Closing the Gaps* (cubriendo los vacíos) producido por la Comisión de Cambio Climático y Desarrollo. Estas fuentes enfatizaron la urgente necesidad de nuevas ideas principales, mecanismos institucionales y acuerdos financieros necesarios para reaccionar a un amplio rango de asuntos sobre desarrollo sostenible global. En estos se incluyen el cambio climático, la seguridad energética, la escasez de agua, la pérdida de biodiversidad y la destrucción de ecosistemas, así como los pasos requeridos para alcanzar los estrechamente vinculados ODMs, recogidos en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas del 2000 como metas a 2015.

El Secretario General enfatizó que el Panel debía ser osado y 'pensar en grande', por haberse llegado al punto en que el desarrollo sostenible es más importante que jamás antes. *"El tiempo para las agendas limitadas y el pensamiento estrecho se ha acabado"*²⁸¹.

El Panel estuvo compuesto por 22 miembros nombrados por el Secretario General, incluyendo varios representantes de gobiernos (en el cargo tanto mientras estaban en el panel como anteriormente), expertos del sector privado y actores de la sociedad civil de países desarrollados y en desarrollo. Además de los citados presidentes, los demás miembros eran²⁸²:

Sheikh Abdallah bin Zayid Al Nahayan, Ministro de Extranjero de Emiratos Árabes Unidos

Hajiya Amina Az-Zubair, Consejero del Presidente de Nigeria sobre los ODMs

Ali Babacan, Viceprimer ministro de Turquía

James Laurence Balsillie, Presidente de la Junta del Centro para la Innovación sobre Gobierno Internacional (CIGI)

Alexander Bedritsky, Ayudante del Presidente de Rusia sobre cambio climático

Gro Harlem Brundtland, anterior Primera Ministra de Noruega

Micheline Calmy-Rey, Ministra de Extranjero de Suiza

Julia Carabias Lillo, anterior Ministro de Medio Ambiente de México

Gunilla Carlsson, Ministra de Cooperación para el Desarrollo Internacional de Suecia

Luisa Dias Diogo, anterior Primera Ministra de Mozambique

Zheng Guogang, Director de la Administración Meteorológica de China

Yukio Hatoyama, anterior Primer Ministro de Japón

Connie Hedegaard, Comisaria de la UE para Acción sobre el Clima

Cristina Narbona Ruiz, anterior Ministra de Medio Ambiente de España

Jairam Ramesh, Ministro de Medio Ambiente de India

Susan E Rice, Representante Permanente de EE.UU. en la ONU

Kevin Rudd, anterior Primer Ministro de Australia

Han Seung-soo, anterior Primer Ministro de la República de Corea

Freundel Stuart, Primer Ministro de Barbados

Izabella Monica Vieira Teixeira, Ministra de Medio Ambiente de Brasil

El Panel contaba con el apoyo de un pequeño secretariado basado en la Oficina en Nueva York del Secretario General, liderado por Janos Pasztor, cabeza del Equipo de Apoyo sobre Cambio Climático de la ONU. La función del secretariado era trabajar estrechamente con los miembros del Panel en el proceso de amplia consulta con los gobiernos y las entidades de la ONU, además de con académicos, redes de la sociedad civil y el sector privado. Este trabajo se hizo para recoger información de un abanico de sectores y pericia para generar ideas y políticas que sirvieran como base para el informe final del Panel.

El primer encuentro tuvo lugar en Nueva York el 19 de septiembre de 2010, en el que los miembros acordaron que se basarían en el concepto de desarrollo sostenible y sus tres pilares, en vez de intentar ‘reinventar la rueda’²⁸³. El Panel buscó reevaluar los entendimientos existentes del concepto, y posteriormente ofrecer recomendaciones políticas de alcance que pudieran implementarse para abordar los apremiantes e interconectados vínculos de la erradicación de la pobreza, el cambio climático y la seguridad de recursos.

Oxfam ha criticado al Panel por lo desequilibrado de su composición, fuertemente en favor de personas actual o anteriormente en gobiernos, por encima de los actores de la sociedad civil y académicos, a pesar de la llamada hecha en su declaración de misión a englobar a estos sectores. Oxfam clama que, siendo así, el trabajo del Panel debería haberse centrado más en influenciar a los gobiernos que en desarrollar nuevas ideas radicales, y subrayó la falta de la necesaria consideración del trabajo científico con el trabajo del IPCC²⁸⁴

Informe final

El informe final, “*Resilient People, Resilient Planet: A Future Worth Choosing*”²⁸⁵ (gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que merezca la pena elegir) se lanzó el 30 de enero de 2012 en Adis Abeba, y a lo largo de febrero de 2012 se organizaron numerosos eventos para dar a conocer el informe y generar espacio para el debate de su contenido. El Panel también entregó el informe al Secretario General de la ONU, quien usará sus recomendaciones para dar forma a nuevas directivas de la ONU y para la preparación de procesos intergubernamentales clave sobre desarrollo sostenible. Éstos incluyen los encuentros anuales de la COP al CMNUCC y la CNUSD que tendrán lugar en Río en junio de 2012.

El informe es el resultado de una consulta global conducida por los miembros del Panel y realizada durante 17 meses. Detalla la importancia de los retos de la sostenibilidad a los que nos enfrentamos y recoge una exposición de lo que debe hacerse nacional e internacionalmente para emprender una transición justa y ‘verde’ hacia un futuro sostenible.

El informe y el gobierno del desarrollo sostenible

El informe pone fuerte énfasis en la necesidad de integrar los tres pilares del desarrollo sostenible para reforzar la gobernanza a todos los niveles. Como parte de la visión del Panel, presenta un panorama general de los desarrollos habidos y de las dificultades para alcanzar la sostenibilidad global durante las dos últimas décadas principalmente. Argumenta que

durante excesivo tiempo los oficiales de la política con cargo y sin él, los científicos y otros grupos de partícipes interesados no estaban teniendo ideas integradoras, y llama a un “*nueva economía política para el desarrollo sostenible*”²⁸⁶.

La lista de recomendaciones es exhaustiva, extendiéndose desde la gobernanza hasta la economía, y considerando también el rol de la ciencia y las inversiones en tecnología e innovaciones. De interés para esta guía son las recomendaciones seleccionadas que siguen. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que muchas de las recomendaciones sobre elementos clave del paradigma económico también hacen referencia a la gobernanza.

- Los gobiernos a todos los niveles deben dejar la mentalidad de silo para abordar formas integradas de pensar y de hacer política. Deben incorporar el desarrollo sostenible en la vanguardia de sus agendas y presupuestos y buscar modelos innovadores de cooperación internacional (Introducción, i);
- Las instituciones internacionales juegan un papel crítico para el desarrollo sostenible. La gobernanza internacional del desarrollo sostenible debe ser reforzada usando las instituciones actuales de manera más dinámica y considerando la creación de un consejo de desarrollo sostenible y la adopción de unos objetivos de desarrollo sostenible (Introducción, j);
- Los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y las grandes empresas deberían trabajar juntos para crear los incentivos para mayores inversiones en tecnologías sostenibles, innovaciones e infraestructuras, incluyendo la adopción de políticas y metas que reduzcan la incertidumbre para el inversor; la promoción de redes público-privadas para apoyar la investigación y el desarrollo; el desarrollo de esquemas de garantía de riesgo y la provisión de capital riesgo; y sembrar financiación (35);
- Los gobiernos deberían hacer posible la participación y la influencia de los jóvenes en los procesos de toma de decisiones a nivel local, nacional e internacional. Adicionalmente, los procesos de consulta y diálogo deberían ser alentados a incorporar voces de redes no convencionales y comunidades de jóvenes, como foros de internet y blogs de opinión (41);
- Los donantes bilaterales, las instituciones internacionales y los bancos de desarrollo deberían incrementar sus esfuerzos para promover el desarrollo sostenible de forma integradora, y deberían hacer seguimiento e informar regularmente sobre el impacto de sus políticas de desarrollo sostenible (46);

- Como la política internacional de desarrollo sostenible está fragmentada y el pilar medioambiental en particular es débil, el PNUMA debería ser reforzado (47);
- Los gobiernos deberían acordar el desarrollo de una serie de objetivos universales clave de desarrollo sostenible que cubran las tres dimensiones del desarrollo sostenible así como sus interconexiones. Tales objetivos deberían impulsar la acción individual y colectiva, complementando los ODMs, a la vez que apuntando un marco post-2015. El Secretario General debería establecer un mecanismo experto para elaborar y refinar los objetivos antes de su adopción por los estados miembros de la ONU (48);
- Los gobiernos deberían considerar la creación de un consejo global de desarrollo sostenible para mejorar la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, abordar asuntos emergentes y examinar el progreso en la sostenibilidad, con encuentros regulares a lo largo del año. Este cuerpo podría ser un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU y sustituiría a la CDS. Necesitaría una participación geográfica y política amplia, y comprometer plenamente a las instituciones internacionales relevantes, incluyendo a las agencias de la ONU y a las instituciones financieras internacionales, así como a actores no estatales de la sociedad civil, al sector privado y a la ciencia (52).

CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE DESARROLLO SOSTENIBLE, 'RIO+20'

La Cumbre de la Tierra Río+20 tendrá lugar en Río de Janeiro (Brasil) del 20 al 22 de junio de 2012, en el 20º aniversario de la UNCED de 1992. Los dos temas principales y los tres objetivos de la CNUDS son:

Temas

- Economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible
- Marco institucional para el gobierno del desarrollo sostenible

Objetivos

- Asegurar un compromiso político renovado con el desarrollo sostenible
- Evaluar el progreso hasta la fecha y las lagunas que persisten en la implementación de los resultados de las principales cumbres anteriores sobre desarrollo sostenible
- Abordar retos nuevos y emergentes

Poniendo Río+20 en el mapa

Hubo numerosos eventos clave e hitos en la fase previa a la resolución de la ONU que en diciembre de 2012 llamaba a la cumbre y que condujo al desarrollo de los temas y objetivos de la CNUDS y a su selección final. De particular relevancia para esta guía es el tema del marco institucional para el desarrollo sostenible, ya que buena parte del contenido de esta guía está siendo debatido de alguna forma en las vísperas de Río+20. A continuación se recogen algunos de los hitos²⁸⁷

25 Septiembre 2007: En la Asamblea general de la ONU, un día antes del Evento de Alto Nivel sobre Cambio Climático, el Presidente de Brasil propuso convocar una cumbre mundial sobre el medio ambiente en 2012, 20 años después del punto de referencia que supuso la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río.

11 Noviembre 2008: El Gobierno de Brasil dio a conocer un documento conceptual recogiendo el tipo de asuntos a ser tratado en una posible Cumbre de la Tierra Río+20. El documento enfatizaba la necesidad de promover la discusión sobre la implementación de los Principios de Río recogidos en la Declaración de Río de 1992.

21 Noviembre 2008: El encuentro de representantes de la sociedad civil durante el Encuentro de Consulta Regional a la Sociedad Civil en Europa, 17–18 noviembre, dio a conocer una declaración apoyando una Cumbre de la Tierra Río+20 en 2012.

1–2 Octubre 2009: El ECOSOC y *Stakeholder Forum* acogieron una conferencia de partes interesadas durante dos días sobre la Cumbre de la Tierra 2012, en Bruselas. Este fue el primer gran evento ocurrido en Europa para debatir sobre una posible conferencia Río+20 en 2012.

24 Diciembre 2009: La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó unánimemente una resolución para celebrar una conferencia sobre desarrollo sostenible en 2012 “*al más alto nivel posible*”. La resolución se construyó sobre la resolución previa puesta sobre la mesa por el presidente del G77 en la 63ª sesión de la Asamblea General en 2008, y su perfil ha aumentado significativamente gracias al proceso de consultas, debates y aportaciones desde que la idea fue expuesta por primera vez por el Presidente de Brasil Ignacio Lula da Silva en 2007.

Proceso preparatorio de Río+20

Las resoluciones 64/236 y 65/152 estipulaban que debería haber una serie de encuentros para preparar Río+20 antes de la conferencia. Cada uno de ellos creaba un foro para el desarrollo de un diálogo sobre los dos temas, y daba tanto a los gobiernos como a las partes interesadas no gubernamentales una oportunidad para remitir aportaciones al proceso. En total, al final de la Río+20, habrá habido tres encuentros ‘interseccionales’ y un buen número de consultas informales. Adicionalmente, la serie de consultas mantenida durante 2011 sirvió de foro para un diálogo entre partes interesadas para recoger sus aportaciones, centradas en asuntos específicamente regionales de la agenda Río+20. Finalmente, muchos países individuales han acogido conferencias y diálogos sobre elementos diversos de dicha agenda, como han hecho también otras muchas partes interesadas.²⁸⁸

La Oficina

Las preparaciones intergubernamentales para Río+20, incluyendo los encuentros del Comité de Preparación, han sido conducidas por la Oficina. La Oficina tiene diez miembros (dos de cada una de las 5 regiones de la ONU) más Brasil como miembro en virtud de país anfitrión. Está presidido conjuntamente por S.E. Mr Sook Kim de la República de Corea y S.E. Mr. John Ashe de Antigua y Barbuda. Otros miembros son Argentina, Botswana, Croacia, la República Checa, Egipto, Italia, Pakistán y EE.UU. (el último

parte su tiempo con Canadá). La Oficina fue elegida por los estados miembros en el primer encuentro del Comité de Preparación, celebrado 16–18 mayo 2011.

Secretariado de la CNUDS

En mayo de 2010 el Vicesecretario General de la ONU para Asuntos Económicos y Sociales fue nominado como Secretario General de la CNUDS por el Secretario General. Se estableció un Secretariado de la Conferencia en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales para apoyar al Secretario General en todo su trabajo, así como a la Oficina en conducir el proceso preparatorio de Río+20.

Borrador Cero de 2012 y el Camino a río+20

El proceso político

El 1 de Noviembre de 2011 era la fecha límite para las recibir las aportaciones sobre los temas de Río+20. Más de 650 aportaciones fueron hechas por los estados miembros, grupos principales de partes interesadas, agencias de la ONU y otros multilaterales. El Secretariado, basándose en dichas aportaciones produjo un Borrador Cero del texto de negociación que eventualmente se acordará como resultado en Río. Tras el debate sobre el texto y más consultas y negociaciones, se pondrá un documento sobre la mesa en Río que los jefes de estado firmarán. Hasta el momento, numerosos jefes de estado han confirmado su asistencia.

Río+20 y la gobernanza del desarrollo sostenible

Muchas de las propuestas de reforma institucional recogidas en esta guía se han recogido de aportaciones hechas al proceso político. Actualmente, también muchas de ellas están en el Borrador Cero como parte del tema 'marco institucional para el desarrollo sostenible'.

Por otra parte, bajo el tema 'economía verde' del Borrador Cero hay también propuestas para reformar las instituciones financieras que se han apuntado aquí. Las discusiones que aún seguirán sobre los dos temas en la fase previa a Río+20 son un aspecto importante del más amplio debate sobre el gobierno del desarrollo sostenible. Río+20 no debe considerarse un evento separado. En su lugar, se espera que juegue un papel catalítico importante en la construcción del impulso para el más amplio debate sobre gobernanza del desarrollo sostenible a través de asuntos específicos discutidos en la propia cumbre. De relevancia para esta guía, a continuación se resumen algunas de las propuestas que están en el Borrador Cero²⁸⁹.

“Marco institucional para la gobernanza del desarrollo sostenible

- Reforzar/ reformar/ integrar los tres pilares del desarrollo sostenible
- Propuestas sobre Asamblea General, ECOSOC, CDS y Consejo de Desarrollo Sostenible
- PNUMA, propuestas de agencia especializada/ institución especializada en medio ambiente, IFIs, actividades operativas de la ONU a nivel país.
- Planes de desarrollo regionales, nacionales y locales

- Propuestas para reformar las instituciones financieras para permitir la transición a una economía verde

Algunas de ellas pueden no haber sido aún negociadas en el texto; sin embargo independientemente de los detalles del documento resultante, se puede anticipar que las conversaciones deberían aumentar la reflexión sobre este asunto, creando un espacio importante para la continuación del debate después de Río.

La propia cumbre tiene el potencial de reorientar la forma en que los países y ciudadanos integran la sostenibilidad en sus prácticas diarias, desde la toma de decisiones en el gobierno global y nacional hasta las elecciones de la gente a nivel local e individual.

Post Río+20

2012 es el año objetivo de los Objetivos de desarrollo del Milenio. El período 2012–2015 (incluido) será crucial para fijar la agenda global medio ambiente y desarrollo, y el marco post-ODMs. Muchos de los procesos puestos en marcha en la cumbre de Río+20 podrían ser llevados al marco de debate de los ODMs y revisados potencialmente en septiembre de 2013 – el primer hito posterior a la cumbre. Tras esa revisión, el proceso relativo a la agenda de marcos institucionales para el gobierno del desarrollo sostenible podría tener una mayor elaboración e implementación de forma que complemente y apoye el marco de los ODMs. Esto ayudará a asegurar que con la expiración de marco de ODMs en 2015, haya un marco coherente de desarrollo sostenible que sea una piedra angular en las prácticas de un desarrollo sostenible reforzado.

Mediante el reforzamiento del gobierno del desarrollo sostenible en el sentido más amplio, incluyendo los marcos institucionales que lo apoyarán, hay una oportunidad real de fomentar un cambio de paradigma que llevará a la humanidad de vuelta a una vida en que cada generación satisfaga sus necesidades sin comprometer la capacidad de las siguientes generaciones para satisfacer las suyas propias; viviendo dentro de los límites ecológicos de los sistemas naturales del planeta e integrando la equidad en el corazón de todas las actividades del desarrollo económico y social.

Endnotes

- 1 **Objetivos:** (1) Asegurar un compromiso político renovado por el desarrollo sostenible. (2) Evaluar el progreso hacia objetivos compartidos sobre desarrollo sostenible. (3) Abordar asuntos nuevos y emergentes.
Temas: (1) La economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza. (2) Marco institucional para el desarrollo sostenible
- 2 G Brundtland (ed.) (1987). *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford
- 3 Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Wellbeing Synthesis Report, p. 1. <http://www.maweb.org/documents/document.356.aspx.pdf>
- 4 Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment Report 2007 – Causes of Change. http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/spms2.html
- 5 Para explorar más este asunto, se puede consultar M. Ivanova (2011). 'Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar', pp. 8 y 14, Stakeholder Forum, sdg2012 Programme. http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/IEG%20Paper-Ivanova-Final%20_2_.pdf
- 6 REDD+: Reducción de emisiones procedente de la deforestación y la degradación del suelo en países en desarrollo; y papel de la conservación la gestión sostenible de los bosques y mejora del almacenamiento de carbono en los bosques, en países en desarrollo
- 7 N Harada (2003). 'Campaign for a Global Environmental Organization: A French Perspective', Preparado para Global Environmental Governance: the Post-Johannesburg Agenda, Yale Center for Environmental Law & Policy, p. 4. <http://www.agirpourenvironnement.org/pdf/harada.pdf>
- 8 M Ivanova (2005). 'Assessing UNEP as Anchor Institution for the Global Environment: Lessons for the UNEO Debate', Yale Center for Environmental Law & Policy, Working Paper Series, Working Paper No. 05/01. <http://envirocenter.research.yale.edu/uploads/workingpapers/UNEO-wp.pdf>
- 9 Harada, 'Campaign for a Global Environmental Organization', op. cit.
- 10 Ibid., p. 4.
- 11 F Dodds, M Strauss y M Strong (2012). 'The Governance Gap', en *Only One Earth: The Long Road via Rio to Sustainable Development*, Earthscan, London.
- 12 Para más información sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ver <http://www.un.org/millenniumgoals/>
- 13 Para más información sobre el ODM 7 y experiencias nacionales en adoptar en principio de sostenibilidad medioambiental y adaptación de objetivos, políticas y programas a las condiciones de los ecosistemas y las prioridades

- políticas de los países, ver 'Making Progress on Environmental Sustainability: Lessons and Recommendations from a Review of Over 150 MDG Country Experiences', UNDP (2006).
- 14 Para más información sobre el Fondo de Adaptación, ver <http://www.adaptation-fund.org>. El Fondo Verde del Clima se estableció con el acuerdo de Copenhague, resultante de la COP15 del CMNUCC en diciembre de 2009. Ver <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>, p. 7. Más detalles sobre el Fondo fueron elaborados por la COP16 del CMNUCC en Cancún diciembre 2010, donde el Banco Mundial fue seleccionado como fiduciario interino. Ver http://unfccc.int/files/meetings/cop_16/application/pdf/cop16_1ca.pdf, p.15.
 - 15 Ver Bretton Woods Project analysis, <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566379>
 - 16 Ver Christian Aid, 'Why the World Bank – and Why Now?'. <http://www.christianaid.org.uk/ActNow/climate-justice/world-bank/background.aspx>
 - 17 Ver Media Global, <http://allafrica.com/stories/201004090626.html>
 - 18 Funciones y Poderes de la Asamblea General. <http://www.un.org/en/ga/about/background.shtml>
 - 19 Ibid.
 - 20 Resolución adoptada por la Asamblea General: 2005 World Summit Outcome, <http://www.un.org/summit2005/documents.html>, p. 32.
 - 21 Económico y Financiero – el Segundo Comité, <http://www.un.org/en/ga/second/index.shtml>
 - 22 Ibid
 - 23 Lista de temas de la agenda y su periodicidad. Segundo Comité: <http://www.un.org/ga/61/second/itemperiodicity.html>
 - 24 Universidad de Naciones Unidas– Instituto de Estudios Avanzados (UNU-IAS) (2002). Gobierno del Internacional del Desarrollo Sostenible: La Cuestión de la Reforma: Asuntos Clave y Propuestas, p. 28.
 - 25 Agenda 21. <http://habitat.igc.org/agenda21/a21-38.htm>
 - 26 UNU/IAS, op. cit.
 - 27 Ibid.
 - 28 Ver web de la División de Desarrollo Sostenible. http://www.un.org/esa/dsd/dsd/dsd_index.shtml
 - 29 Ver web de UN Department for Economic and Social Affairs. <http://www.un.org/en/development/desa/about/index.shtml>
 - 30 Agenda 21, Capítulo 38: Acuerdos Internacionales Institucionales. <http://habitat.igc.org/agenda21/a21-38.htm>
 - 31 Ibid.
 - 32 UNU/IAS, op. cit., p. 25.

- 33 Ibid.
- 34 Ibid., p. 26.
- 35 Ibid.
- 36 Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2000). 'Terms of Reference of the Environmental Management Group'. www.nyo.unep.org/pdfs/emgtor.pdf, p.1
- 37 'Reform of UNEP: Form to Follow Function', Informe del Taller Multi-stakeholder, 8ª sesión especial del Consejo de Gobiernos/ GMEF, 29–31 Marzo 2004, p.1.
- 38 Ibid, p. 2.
- 39 Ver web e información sobre el papel del GGM y la agenda de la GIMA: <http://www.unemg.org/Cooperation/InternationalEnvironmentGovernance/tabid/1198/Default.aspx>
- 40 Presentación del PNUMA al Taller de la CMNUCC sobre Adaptación, mayo 2006 p.1. http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/adaptation_fund/application/pdf/background_on_unep_presentation.pdf
- 41 Ibid.
- 42 Ibid.
- 43 Ver web de ONUMA para más información, <http://www.unep.org/resources/gov/overview.asp>
- 44 Ibid.
- 45 Ibid.
- 46 Ver web de PNUD, <http://www.undp.org/about/>
- 47 Agenda 21, Capítulo 38, párrafo 2 (1992). http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/res_agenda_21_38.shtml
- 48 Ver Folleto Corporativo del PNUMA en http://www.beta.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/brochure/wundp_brochure_2011-ENGLISH.pdf
- 49 Our Common Future, Informe de la Comisión Brundtland (1987). <http://www.undocuments.net/wced-ocf.htm>
- 50 Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, La Declaración de Río (1992). <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163>
- 51 R B Stewart (2002). 'Environmental Regulatory Decision Making Under Uncertainty', *Research in Law and Economics*, 20: 76.
- 52 Declaración de Río, op. cit.
- 53 OCDE (1972). 'Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies', Documento

- del Consejo núm. C(72)128, OECD, Paris. <http://www.ciesin.org/docs/008-574/008-574.html>
- 54 PNUMA (2010). The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB). <http://www.teebweb.org/>
- 55 L Rajamani (2002), The Principle of Common but Differentiated Responsibility and the Balance of Commitments under the Climate Regime. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9388.00243/abstract>
- 56 Declaración de Río, op. cit., Principle 17.
- 57 Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, 9 mayo 1992, 31 I.L.M. 849, Preámbulo.
- 58 World Resources Institute (2005). The Rights to Information, Participation, and Justice: The Importance of a Voice. <http://www.wri.org/publication/content/8080>
- 59 Ibid.
- 60 Ver entrevista con Jeremy Waites, Secretario del Convenio de Aarhus, <http://www.unece.org/env/pp/vid-presentation.htm>
- 61 PNUMA (2010). 'Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters', Adoptado Por el Consejo de Gobierno del ONUMA mediante Decisión SS.XI/5, part A of 26 February 2010. <http://www.unep.org/DEC/PDF/GuidelinesAccesstoJustice2010.pdf>
- 62 World Resources Institute y Access Initiative, Success at Rio+20? The Case for Regional Conventions on Environmental Access Rights. <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/info%20note%20success%20at%20rio.pdf>
- 63 G Hardin (1968). 'The Tragedy of the Commons', Science, 162: 1243.
- 64 JG Speth y PM Haas (2006). 'Toward Planetary Stewardship', en Global Environmental Governance, Island Press, Washington, DC, p. 7.
- 65 Ibid.
- 66 Ibid.
- 67 EU von Weizacker (2005). 'UNEO May Serve to Balance Public and Private Goods', en A Reckemmer, Keynotes and Mission Statements for the Path Ahead, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, p. 39.
- 68 Ibid.
- 69 Ibid.
- 70 *Our Common Future*, op. cit.
- 71 Publicado por el World Conservation Union, PNUMA y WWF por la Naturaleza.
- 72 Rockstrom et al. (2009). 'A Safe Operating Space for Humanity', Nature, 461: 472-475.
- 73 K Raworth (2012). 'A Safe and Just Space for Humanity: Can We Live Inside the Doughnut?', Oxfam discussion paper series, Oxfam.

- 74 K Schneeberger. 'Those Yet to be Born: Representing the Interests of Future Generations', *Regeneration*, pp. 188–196. <http://www.lwbooks.co.uk/ebooks/Regeneration.pdf>
- 75 De forma creciente, el concepto de capital social, que incluye cultura, cohesión social y estabilidad social, también es reconocido como un elemento importante del desarrollo sostenible.
- 76 World Future Council (2010). *Guarding our Future: How to Include Future Generations in Policy Making*, Hamburg, Germany, http://www.worldfuturecouncil.org/fileadmin/user_upload/PDF/brochure_guardian3.pdf, pp. 6–7.
- 77 Commonwealth Heads of Government Meeting, Port of Spain, Trinidad and Tobago, 27–29 November 2009, Communiqué, paragraph 58.
- 78 Del expert en GIMA John Scanlon (October 2011). 'Enhancing Environmental Governance for Sustainable Development: Some Personal Reflections', borrador de trabajo remitido al Comité Ejecutivo del Congreso Mundial del PNUMA sobre Justicia, Gobernabilidad y Legalidad para la Sostenibilidad Medioambiental, Proceso Proparatorio. Se remarca que este borrador fue escrito bajo responsabilidad oersonal del autor.
- 79 Basado en el análisis de las aportaciones al Borrador Cero hecho por Stakeholder Forum. <http://www.earthsummit2012.org/stakeholder-forum-publications/rio-zero-draft-submission-analysis>
- 80 Para más información sobre el Grupo Consultivo, incluyendo su formación e información sobre los encuentros, ver <http://www.unep.org/environmentalgovernance/IEGReform/tabid/2227/Default.aspx>
- 81 France Diplomatie, PNUMA. http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/environmentsustainable-development_1097/united-nations-environment-organization-uneo_1966/presentation_5459/context-of-discussions-underway-regarding-the-project-of-an-organization-of-the-united-nations-for-the-environment-onue_8703.html
- 82 Ver France Diplomatie, UN Environment Organisation http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/environment-sustainable-development_1097/united-nations-environment-organization-uneo_1966/presentation_5459/context-ofdiscussions-underway-regarding-the-project-of-an-organization-of-the-united-nations-forthe-environment-onue_8703.html
- 83 N Meyer-Ohlendorf y M Knigge (2007). 'A United Nations Environment Organisation', en *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, p. 133. http://www.centerforunreform.org/system/files/GEG_Meyer-Ohlendorf_Knigge.pdf
- 84 M Ivanova, International Environmental Governance Reform: Options and Implications, Informe Borrador para el Taller sobre Gobernabilidad Medioambiental Internacional de la Chatham House, 26–27 julio 2007, p. 9. <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20>

Environment%20and%20Development/260707ieg2.pdf

- 85 Los siguientes países participaron en grupo de trabajo informal: Bélgica, Brasil, Burkina Faso, Canadá, China, Colombia, República Checa, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, Kenia, Luxemburgo, México, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Noruega, Senegal, Sudáfrica, Suiza, Switzerland, Reino Unido, Vietnam y la Comisión Europea.
- 86 Resolución adoptada por la Asamblea General, 60/1, Cumbe Mundial 2005, p. 37. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>
- 87 Reuters, '46 Nations Call for Tougher UN Environment Role', 3 febrero 2007. http://www.reuters.com/article/idUSL03357553._CH_.2400
- 88 La lista de países a febrero 2007 se facilita en *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, Appendix II, Centre for UN Reform, mayo 2007. http://www.centerforunreform.org/system/files/GEG_Appendix+II.pdf
- 89 *Global Environmental Governance – Gobernabilidad Medioambiental Internacional*, op. cit., p. 125.
- 90 'UNEO: A Champion for Environment in the 21st Century, but What Role for Stakeholders?', Conversación A multi-stakeholder coorganizada por Stakeholder Forum, UN Non-Governmental Liaison Service y ANPED http://www.un-ngls.org/IMG/pdf/Reforming_International_Environmental_Governance-mtg_report.pdf
- 91 Declaración de la Presidencia de la UE– 62ª Asamblea General de la ONU: Debate General. http://europaeu-un.org/articles/en/article_7338_en.htm
- 92 Centre for UN Reform, 'Consultations at UNGA on Environmental Activities Reach Critical Stage', <http://www.centerforunreform.org/node/236>
- 93 Actualización del proceso facilitada por la World Federation of United Nations Associations.
- 94 Borrador Cero del Documento Resultante, 10 enero 2012.
- 95 C Sullivan (2012). 'Europe Will Push for a World Environmental Agency in Rio', Environment & Energy, 17 February. <http://www.eenews.net/public/climatewire/2012/02/17/1>.
- 96 Ibid.
- 97 Aportación de Brasil al Documento Resultante.
- 98 Sullivan, op. cit.
- 99 Aportación de Egipto al Documento Resultante.
- 100 Aportación de Canadá al Documento Resultante.
- 101 Presidente de Francia Nicolas Sarkozy y Canciller de Alemania Angela Merkel – Joint Letter to the UN Secretary-General, Septiembre 2009. http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Earth_Summit_2012/german-french-letter-english.pdf

- 102 Declaración de Nusa Dua, Bali, 2010. http://www.unep.org/GC/GCSS-XI/downloads/Nusa_Dua_Declaration.pdf
- 103 'UN Inches Toward Creation of a "World Environment Organisation"', *ICTSD News*, 26 February 2010. <http://ictsd.org/i/news/biores/71660/>
- 104 Stefania Prestigiacomo y John Njoroge Michuki, 'Why We Need a World Environment Organisation'. <http://www.guardian.co.uk/environment/cif-green/2009/oct/28/worldenvironment-organisation>
- 105 Ivanova, op. cit., p. 6.
- 106 'WTO Proposes a World Environment Organisation', *Environmental News Service*, 25 March 1999. <http://www.grida.no/news/press/1919.aspx?p=38>
- 107 Ivanova, op. cit., p. 7.
- 108 108 Adil Najam (2000). The Case Against GEO, WEO or Whatever-else-EO, p. 2. <http://www.reformwatch.net/fixers/142.pdf>
- 109 S Oberthür (2002). Towards a Substantive Reform of Global Environmental Governance – Against the Creation of a World Environment Organization, p. 3. <http://www.worldsummit2002.org/texts/oberthuer.pdf>
- 110 S Charnovitz, A World Environment Organization (WEO), p.14. <http://www.unu.edu/inter-linkages/docs/IEG/Charnovitz.pdf>
- 111 Ivanova, op. cit., p. 7.
- 112 Para la lista completa de opciones del Grupo Consultivo para la mejora del gobierno internacional medioambiental, ver <http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/IEG-Draft-Report-Rome-final-edited.pdf>
- 113 Para más información, ver la web de ICE Coalition, <http://icecoalition.com>
- 114 Los miembros de The Alliance For Future Generation (alianza para las generaciones futuras) son organizaciones e individuos que trabajan para asegurar que la vista en el largo plazo y las necesidades de las generaciones futuras se tienen en cuenta en la democracia y los procesos políticos, para salvaguardar la tierra y asegurar la justicia intergeneracional. Ver <http://www.fdsd.org/2011/11/future-generations/>
- 115 El World Future Council (consejo del mundo futuro) se compromete a traer el interés de las generaciones futuras al centro de la creación de políticas mediante la información sobre políticas justas para el futuro y consejo a los políticos sobre cómo implementarlas. Ver <http://www.worldfuturecouncil.org/>
- 116 Comité Preparatorio para la CNUMAD, ONU, Principios sobre Derechos y Obligaciones Generales (Working Group III 4th Session) (New York 2 March–3 April 1992) A/CONF.151PC/WG.III/L.8/REV.1/ADD.2 (21 febrero 1992).
- 117 Los protectores legales de, por ejemplo, los discapacitados físicos o los niños.
- 118 Para un análisis detallado de estos portfolios, ver P Roderick, *Taking the Longer View: UK Governance Options for a Finite Planet*, Report for the Foundation for Democracy and Sustainable Development and WWF UK,

- December 2010, London, p. 23. www.fdsd.org/2010/12/taking-thelonger-view/
- 119 Para un análisis completo y evaluación de los muchos ejemplos de equidad intergeneracional, aplicándose en la práctica la equidad, ver K Schneeberger (2011). 'Intergenerational Equity: Implementing the Principle in Mainstream Decision-Making', *Environmental Law and Management (ELM)*, 23: 20–29. <http://www.lawtext.com/pdfs/sampleArticles/ELMSCHNEEBERGER20to29.pdf>
- 120 Ver los informes que constituyen el programa 'Sustainable Development in the 21 Century (SD21)' de la División para el Desarrollo Sostenible de la ONU. En particular, el Implementation of Agenda 21 and the Rio Principles: Synthesis Report. http://www.un.org/esa/dsd/dsd_sd21st/21_reports.shtml
- 121 Ver, por ejemplo, la campaña de World Future Council sobre Justicia Futura, que llama al 'establecimiento de representantes de las generaciones futuras a todos los niveles de gobierno'. <http://www.futurejustice.org/>
- 122 Stakeholder Forum for a Sustainable Future, 'Rio+20 Zero Draft Submission Analysis', que analiza todas las aportaciones hechas al borrador cero. <http://www.earthsummit2012.org/stakeholder-forum-publications/rio-zero-draft-submission-analysis>
- 123 Ver la respuesta de World Future Council 'The Mandate of a UN High Commissioner for Future Generations'. <http://www.futurejustice.org/assets/UN-High-Commissioner-for-FGs-mandate.pdf>
- 124 <https://www.globalreporting.org>
- 125 <http://www.unglobalcompact.org/>
- 126 <http://www.unpri.org/>
- 127 http://www.iso.org/iso/iso_catalogue/management_and_leadership_standards/social_responsibility.htm
- 128 <http://www.unepfi.org/statements/fi/>
- 129 <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age30.htm>
- 130 <http://www.aviva.com/corporate-responsibility/programme-updates/13023/>
- 131 <http://csradialogue2012.org/>
- 132 Campaña por una Organización Mundial del Medio Ambiente, ver, por ejemplo: <http://www.agirpourenvironnement.org/pdf/harada.pdf>
- 133 N Harada, Campaña por una Organización Mundial del Medio Ambiente. <http://www.agirpourenvironnement.org/pdf/harada.pdf>
- 134 Ibid, p.11.
- 135 Ibid, p.11.
- 136 Ivanova, op. cit., p. 6
- 137 Jonas von Freiesleben (2008). 'Security Council Reform', Chapter 1 en *Managing Change at the United Nations*, Centre for UN Reform Education, pp. 1–20.

- 138 Ibid.
- 139 Ibid.
- 140 Ver web de ICE Coalition, <http://icecoalition.com> or p. 56 of this guide.
- 141 Lorraine Elliott (2002). <http://archive.unu.edu/inter-linkages/docs/IEG/Elliott.pdf>
- 142 Ver Richard Sherman y Felix Dodds, 'Climate and the UN: A New Bid for Control?', BBC Green Room, 2007. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/sci/tech/6665205.stm>
- 143 Ver, por ejemplo, S Charnovitz (1999). 'Addressing Environmental and Labor Issues in the World Trade Organization', Progressive Policy Institute. http://www.dlc.org/ndol_ci.cfm?kaid=108&subid=128&contentid=649
- 144 Renato Ruggiero (1999). http://www.sedi.oas.org/DTTC/TRADE/PUB/STAFF_ARTICLE/Jmsx_ICTSD.asp
- 145 Calderin (2002). 'The Emergence of a Responsible Green World Trade Organization: Why Creating a World Environmental Organization Would Hinder This Goal', *University of California Davis Journal of International Law and Policy*, 8(35): 36
- 146 Ivanova, op. cit, p. 9.
- 147 Ibid.
- 148 D Esty (1999). 'The Global Environment: Institutions, Laws and Policy, Economic Integration and the Environment', in NGVig and ESvAxelrod (eds), Earthscan, Washington, DC.
- 149 D Esty (2001). 'Bridging the Trade-Environment Divide', *Journal of Economic Perspectives*, 15(3): 113.
- 150 PNUMA (2002). UNEP Briefs on Economics, Trade and Sustainable Development: Information and Policy Tools from the United Nations Environment Programme. http://www.unep.ch/etu/publications/UNEP_MEA.pdf
- 151 Ibid.
- 152 Ibid.
- 153 Nota de prensa OMC, 'Lamy Tells Members to Bring Doha Negotiations to a Higher Gear'. http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/tnc_dg_stat_19oct10_e.htm
- 154 http://www.ias.unu.edu/sub_page.aspx?catID=155&ddIID=154
- 155 M Ivanova y J Roy (2007). 'The Architecture of Global Environmental Governance: Pros and Cons of Multiplicity', in L Stuart and E Perry (eds), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, Center for UN Reform Education, New York City.
- 156 Ivanova, op. cit., p. 9.
- 157 S Oberthür (2002). 'Clustering of Multilateral Environmental Agreements: Potentials and Limitations', *Politics Law and Economics*, 2: 317–340.
- 158 Ivanova, op. cit., p.10.

- 159 UNU/IAS Report (2002). *International Sustainable Development Governance: The Question of Reform: Key Issues and Proposals*, p.15
- 160 Oberthür, op. cit., p. 9
- 161 UNU/IAS Report, op. cit., p.15.
- 162 Ibid.
- 163 Oberthür, op. cit., p.10.
- 164 Ibid.
- 165 UNU/IAS Report, op. cit., p. 16.
- 166 Ibid., p.17.
- 167 E Berruga y P Maurer (2007). 'Informal Consultative Process on the Institutional Framework for the United Nations Environment Activities', Co-Chairs' Option Paper, New York City.
- 168 UNU/IAS Report, op. cit., p. 17.
- 169 Oberthür, op. cit., p.19.
- 170 Ibid.
- 171 UNU/IAS Report, op. cit., p.17.
- 172 Ibid.
- 173 Oberthür, op. cit., p. 20.
- 174 Ibid.
- 175 Felix Dodds y Jan Gustav Strandenaes, 'Input to the Consultative Group on International Environmental Governance', Stakeholder Forum. <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/inputtoconsultativegroup.pdf>
- 176 Ivanova, op. cit., p. 10.
- 177 Ibid.
- 178 UNEP (2000). Terms of Reference of the Environmental Management Group, UNEP/GCSS.VIII/8. www.nyo.unep.org/pdfs/emgtor.pdf, p. 1.
- 179 'Options for Strengthening the Environment Pillar of Sustainable Development', Compilation of Civil Society Proposals on the Institutional Framework for the United Nations' Environmental Activities, Stakeholder Forum for A Sustainable Future, Brazilian Forum of NGOs y Social Movements for Environment and Development, Northern Alliance for Sustainability, y la UN Non-Governmental Liaison Service, September 2007, p. 11.
- 180 UNU/IAS Report, op. cit., p. 28.
- 181 <http://habitat.igc.org/agenda21/a21-38.htm>
- 182 Ibid.
- 183 UNU/IAS Report, op. cit., p. 28.
- 184 <http://habitat.igc.org/agenda21/a21-38.htm>

- 185 <http://www.un.org/en/ecosoc/about/pdf/rules.pdf>, p. 11.
- 186 <http://habitat.igc.org/agenda21/a21-38.htm>
- 187 UUNU/IAS Report, op. cit., p. 28.
- 188 UNU/IAS Report, op. cit., p. 28.
- 189 2010 Development Cooperation Forum, President's Summary, 29–30 June 2010, p. 1. http://www.un.org/en/ecosoc/julyhls/pdf10/2010_dcf_president_long_summary.pdf
- 190 Ibid, p. 27.
- 191 The Trusteeship Council, *Encyclopedia of the Nations*. <http://www.nationsencyclopedia.com/United-Nations/The-Trusteeship-Council.html>
- 192 Henry Lamb (1996). *Our Global Neighborhood. Report of the Commission on Global Governance. A Summary Analysis*, Eco-logic. <http://sovereignty.net/plgov/gganalysis.htm>
- 193 Where on Earth Are We Going? International Review for Environmental Strategies, vol.2, no. 2 p.245
- 194 Maurice Strong (2001). 'Where on Earth Are We Going?', *International Review for Environmental Strategies*, 2(2): 245.
- 195 Maurice Strong (2001). 'Reforming the United Nations', *The Futurist*, 35(5): 25.
- 196 Ibid., p. 21.
- 197 Ibid., p. 25.
- 198 Lamb, op. cit.
- 199 Ronald Bailey, 'International Man of Mystery: Who is Maurice Strong?', *The National Review*, 1 September 1997. <http://www.afn.org/~govern/strong.html>
- 200 <http://www.uncsd2012.org/rio20/content/documents/Chairs%20Summary%20from%20Solo%20meeting.pdf>
- 201 <http://www.un.org/gsp/report>
- 202 De Jan-Gustav Strandenaes, Asesor Político Senior, Stakeholder Forum, 'A Sustainable Development Council – A Possible Outcome of the Rio plus 20 Conference'.
- 203 http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/1/8/0/3/8/pages180381/p180381-9.php, p. 9.
- 204 Ibid.
- 205 Ibid.
- 206 Ibid., p. 20.
- 207 Ibid., p. 18.
- 208 Kirk Herbertson (2011). *Greening the International Financial Institutions (IFIs): Finance for the Next Decade's Sustainable Development*, World Resources Institute, SDG2012 Series. <http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/Greening%20the%20IFIs%20FINAL.pdf>

- 209 Christian Aid, *Energy for Our Common Future – Civil Society Perspectives on the World Bank Energy Strategy Review*. <http://www.christianaid.org.uk/images/energybriefingssummary.pdf>
- 210 *The World Bank and Energy: Time for a Catalytic Conversion*, Bretton Woods Project. <http://www.brettonwoodsproject.org/doc/env/catalyticconversion.pdf>
- 211 *Clean Energy Targets for the World Bank – Time for a Recount?*, Bretton Woods Project, <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566317>
- 212 *World Bank clings to fossil fuels, stumbles on clean energy*, Bretton Woods Project. <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566379>
- 213 *Clean Energy Targets*, op.cit.
- 214 Bretton Woods Project (Octubre 2011). 'Climate Investment Funds Monitor, A Briefing'. <http://www.brettonwoodsproject.org/art-569180>
- 215 Climate Investment Funds (4 Noviembre 2011). 'Backed by the Climate Investment Funds, Eight More Countries Take Big Steps to Address Climate Change'. http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/sites/climateinvestmentfunds.org/files/PressReleaseCIFTrustFundCommitteeDecisions_110411.pdf
- 216 *Fuelling Contradictions: The World Bank's Energy Lending and Climate Change*, Bretton Woods Project. <http://www.brettonwoodsproject.org/art-566198>
- 217 Para el detalle del Boerradcor Cero de Río+20, ver el análisis Stakeholder Forum: <http://www.earthsummit2012.org/stakeholder-forumpublications/rio-zero-draft-submission-analysis>
- 218 Estado del Borrador cero a febrero 2010 2012. <http://www.uncsd2012.org/rio20/futurewewant.html>
- 219 Ibid.
- 220 J Tobin (2009). 'Why did China pay for the Iraq War?', in D Boyle and A Simms, *The New Economics: A Bigger Picture*, Earthscan, London, p. 51
- 221 Ibid.
- 222 Leading Group Report, *Globalizing Solidarity: The Case for Financial Levies*. http://www.leadinggroup.org/IMG/pdf_Financement_innovants_web_def.pdf
- 223 Conclusiones del encuentro del grupo de trabajo, 1 Septiembre 2010. http://www.diplomatie.gouv.fr/en/france-priorities_1/development-and-humanitarian-action_2108/innovative-ways-tofund-development_2109/events_7039/innovative-financing-for-development-conclusions-from-the-taskforce-meeting-01.09.10_14191.html
- 224 <http://leadinggroup.org/article736.html>
- 225 CNUMAD, Agenda 21, Capítulo 38.4
- 226 *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, Report of the Secretary-General, July 1997. <http://www.undp.se/assets/Ovriga-publikationer/Renewing-the-United-Nations.pdf>

- 227 Report of the United Nations Taskforce on Environment and Human Settlements. <http://www.un.org/documents/ga/docs/53/plenary/a53-463.htm>
- 228 http://www.unemg.org/Portals/27/Documents/About/a_53_242.pdf
- 229 Para más información sobre el ExCOP ver <http://www.unep.org/gc/GCSS-XI/media.asp>
- 230 Más información sobre la evolución del involucración de la sociedad civil con el PNUMA está disponible en http://www.unep.org/civil_society/About/print_ver.asp?fname=i_index.asp&folder=About
- 231 Para una lista completa de las agencias de la ONU con presencia en la Oficina de Nairobi, ver <http://www.unon.org/unag.php>
- 232 Paquete de Cartagena sobre GIMA. <http://www.unep.org/gc/GCSS-VIII/Reports.htm>
- 233 Plan Estratégico de Bali. <http://www.unep.org/GC/GC23/documents/GC23-6-add-1.pdf>
- 234 Iniciativa de la Ciencia, Science Initiative. <http://science.unep.org/>
- 235 Environment Watch. <http://science.unep.org/environmentwatch.asp>
- 236 Plan de Implementación de Johannesburgo (JPI/ JPOI) de la CMDS. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf
- 237 Ibid., paragraph 144a.
- 238 Ibid., paragraph 144b.
- 239 J Strachan, G Ayre, J McHarry and R Callway (2003). *The Plain Language Guide to the World Summit on Sustainable Development*, Stakeholder Forum, Commonwealth Secretariat, London, p. 170.
- 240 Ibid., p. 171.
- 241 Ibid., p. 161.
- 242 Plan de Implementación de Johannesburgo: XI. Institutional Framework for Sustainable Development, 148. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf
- 243 Ver web del Proceso de Helsinki para más información: <http://www.policyinnovations.org/innovators/organizations/data/00628>
- 244 Governing Globalization – Globalizing Governance: New Approaches to Global Problem Solving. The Report of the Helsinki Process on Globalization and Democracy. http://www.swisstph.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap435.pdf
- 245 Ibid., p. 4.
- 246 Ibid. p. 19.
- 247 Proceso de Helsinki, Track 1 Report, p. 19. http://www.swisstph.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap435.pdf
- 248 Convención de Aarhus sobre acceso a la Información, Participación Pública en

- las Decisiones y Acceso a la Justicia sobre asuntos Medioambientales.* <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf>
- 249 Proceso de Helsinki, Track 1 Report, p. 20. http://www.swisstph.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap435.pdf
- 250 Proceso de Helsinki (2002) The Helsinki Process in a Nutshell, p. 2. <http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=88683&GUID=%7B50885E6D-F838-40DA-980C-0849CDD1ECDF%7D>
- 251 Ibid, p. 4.
- 252 Plan Estratégico de Bali disponible en <http://www.unep.org/GC/GC23/documents/GC23-6-add-1.pdf>
- 253 Ver web del Consejo de Gobierno del PNUMA. www.unep.org/resources/gov/overview.asp
- 254 <http://www.unep.org/GC/GC23/documents/GC23-6-add-1.pdf>
- 255 Ibid.
- 256 <http://www.un.org/ga/president/60/summitfollowup/060706.pdf>
- 257 <http://www.un.org/ga/president/61/follow-up/environment/EG-OptionsPaper.PDF>
- 258 <http://www.un.org/ga/president/62/issues/environmentalgov/draftresolutionIEG.pdf>
- 259 <http://www.un.org/ga/president/62/issues/environmentalgov/draftresolutionIEG.pdf>, OP 32
- 260 <http://www.un.org/ga/president/62/issues/environmentalgov/draftresolutionIEG.pdf>, OP12–17
- 261 <http://www.field.org.uk/files/IEG%20Update.pdf>
- 262 <http://www.un.org/ga/president/62/issues/environmentalgov/draftresolutionIEG.pdf>, OP30
- 263 <http://www.un.org/ga/president/62/issues/environmentalgov/draftresolutionIEG.pdf>, OP15
- 264 <http://www.un.org/ga/president/62/issues/environmentalgov/resolution230708.pdf>, OP15
- 265 <http://www.field.org.uk/files/IEG%20Update.pdf>, p 4; <http://www.undp.se/assets/Ovrigapublikationer/Renewing-the-United-Nations.pdf>
- 266 Para más información sobre el Panel de Alto Nivel, ver <http://www.un.org/events/panel>
- 267 *Delivering as One*, Informe del Panel de Alto Nivel del Secretario General, Noviembre 2006. <http://www.un.org/events/panel/resources/pdfs/HLP-SWC-FinalReport.pdf>
- 268 Esto se ha interpretado por algunos como apoyo indirecto a una ONUMA (ver p. 45 para información más detallada), que también requeriría realzar el PNUMA a agencia especializada.

- 269 Grupo Consultivo de Ministros y Representantes de Alto Nivel sobre GIMA, Resumen del copresidente, construyendo una serie de opciones para mejorar la GIMA. Del Proceso de Belgrado, 20 Julio2010.
- 270 Nota informativa de los copresidentes del Grupo Consultivo, Borrador de Elaboración de Ideas sobre Amplia Reforma de la GIMA, 7 Septiembre 2010
- 271 Nota informativa del Director Ejecutivo del PNUMA, Tabla de anotaciones de la reforma amplia del GIMA en formato estándar, 7 Septiembre 2010.
- 272 Comentarios recibidos de Grupos Principales y Partícipes sobre Borradores de Documentos GIMA, Octubre2010.
- 273 Nota del Director Ejecutivo del PNUMA, Medio Ambiente en el Sistema ONU, Octubre 2010.
- 274 Grupo Consultivo de Ministros y Representantes de Alto Nivel, Nairobi–Helsinki Outcome, 23 November 2010.
- 275 <http://boliviarising.blogspot.com/2009/11/international-climate-justice-tribunal.html>
- 276 Ibid.
- 277 <http://pwccc.wordpress.com/2010/04/30/final-conclusions-working-group-n%C2%BA-5-climate-justice-tribunal/#more-1714>
- 278 Aportación de la Delegación de al Proceso del Borrador Cero. <http://pwccc.wordpress.com/2011/12/19/proposal-of-bolivia-to-rio20/>
- 279 <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/gsp/gspbbackground>
- 280 Ver Panel de Alto Nivel sobre Sostenibilidad Global para más información sobre los encuentros. <http://www.un.org/gsp/about-us/gsp-meetings>
- 281 <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35567&Cr=climate+change&Cr1>
- 282 Para más información sobre los miembros del Panel, ver <http://www.un.org/gsp/about-us/panelmembers>
- 283 <http://www.un.org/wcm/content/site/climatechange/pages/gsp/meetings>
- 284 <http://www.oxfamblogs.org/fp2p/?p=3229>
- 285 Informe del Panel sobre Sostenibilidad Global en <http://www.un.org/gsp/report>
- 286 Ibid, párrafo 13.
- 287 Para más información sobre los hitos, ver la web de la CMDS 2012 <http://earthsummit2012.org/milestones-to-rio20>
- 288 Para más información sobre estos encuentros, ver la sección del website: <http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?menu=23>
- 289 El texto completo del Borrador Cero a 10 enero2012 está disponible en <http://www.uncsd2012.org/rio20/futurewewant.html#IVd>

