

Gobernabilidad ambiental internacional

Amparo Rambla¹

El escenario actual es complejo en términos de sostenibilidad. Los modelos de desarrollo que se proponen desde Río de Janeiro promueven trabajar en la búsqueda de la sostenibilidad pero, independientemente de los esfuerzos que se hace desde los gobiernos, el objetivo de desarrollo sostenible se nos ha dificultado, especialmente en los temas de medio ambiente y desarrollo social.

La concepción de medio ambiente es tan reciente que en la carta fundacional de Naciones Unidas no se le cita. Fue en la Conferencia de Estocolmo cuando se le comenzó a reconocer como objeto de políticas. Es verdad que había convenios medioambientales anteriores a 1972 pero, políticamente, nació en la Cumbre de Estocolmo. Este evento fue muy importante porque ahí se creó al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, es decir, la primera organización dentro del sistema de Naciones Unidas encargada de los temas ambientales. Ese fue el punto de partida del proceso de gobernanza en el que nos encontramos hoy.

En 1983 se creó una Comisión para el Medio Ambiente y el Desarrollo, gracias a la cual se siguió avanzando en la gobernanza ambiental dentro del sistema de Naciones Unidas. Aunque después de Estocolmo disminuyó el interés por el tema ambiental, el Secretario General de Naciones Unidas solicitó en 1987 la elaboración de un informe del estado ambiental. El documento generado fue el informe Brundtland, el que, posteriormente, fue la base en la que se apoyó la cumbre de Río de 1992.

Pero, ¿dónde fue que apareció el concepto desarrollo sostenible? Fue, precisamente, en la Cumbre de Río, la más importante en materia ambiental, donde se logró la consolidación del tema del medio ambiente a nivel político. A partir de Río se fueron creando todos los Ministerios de Medio Ambiente, es decir, dejó de ser sólo una política internacional recogida de la Cumbre de Estocolmo, para comenzar a insertarse en los propios objetivos nacionales de desarrollo. La Cumbre de Río transformó al medio ambiente en políticas nacionales, lo que fue uno de sus grandes éxitos, más allá de los resultados como Cumbre y Agenda XXI.

En Río, además, se creó la Comisión de Desarrollo Sostenible (**CDS**), cuyo objetivo es apoyar la aplicación de la Agenda XXI, aunque su temario ha sufrido diferentes reestructuraciones. En 1996 se celebró una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, donde se redefinió el programa de la **CDS**. Posteriormente, a partir de la Cumbre de Johannesburgo, las reuniones de la Comisión han comenzado a ser bianuales. En el bienio 2008-2009 la temática es agricultura, desarrollo rural y desertificación. Se le está poniendo atención especial a lo que significan estas problemáticas en África, así como también a los temas sectoriales y horizontales de capacidad y financiamiento ordinarios.

Posteriormente, en 2002, se llevó a cabo la Cumbre de Johannesburgo, un año después de la aprobación de los Objetivos del Milenio por parte de Naciones Unidas. Ha habido muchas críticas a la falta de avances en materia medioambiental desde entonces, aunque hay que conocer el contexto en el que se celebró dicha cumbre, en un periodo en el cual el concepto medio ambiente ya estaba consolidado. Uno de los aspectos que más se fortalecieron en Johannesburgo fueron los sociales del desarrollo sostenible. Resultó ser, más bien, dirigida a cumplir los Objetivos del Milenio. También, fue una Cumbre enmarcada por la solicitud de parte de los países en desarrollo de mayor ayuda y compromiso a los países desarrollados, en términos

¹Subdirectora General de las Relaciones Internacionales, Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino de España.

de financiamiento y aplicación de medidas que promuevan el desarrollo. También en 2002, se había celebrado la cumbre de Financiamiento al Desarrollo de Monterrey. En vista de que ahí no se logró el compromiso explícito de los países desarrollados de aportar 0,7% del producto interior bruto a la ayuda oficial al desarrollo. Los países en desarrollo coincidieron en que preferían avanzar en Johannesburgo en los aspectos sociales más que en los ambientales. Por donde se le vea, fue una Cumbre diferente.

Pero, si bien en Estocolmo se aprobó al **PNUMA** y en Río se creó la Comisión de Desarrollo Sostenible, Johannesburgo debería haber dado un paso más desde el punto de vista institucional, transformando al **PNUMA** en la Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (**ONUMA**), es decir, subirle el rango a la preocupación ambiental dentro del estatus que tiene en el marco del sistema de las Naciones Unidas. Eso parece lógico porque el concepto de medio ambiente actual no tiene nada que ver con el de 1972. Si realmente hay una materia en la que se ha avanzado, es en la política ambiental. Sin embargo, seguimos trabajando con las estructuras de principios de los años 70, las que no se han adaptado a la realidad social, política e internacional; el medio ambiente debería ser el centro de la toma de decisiones no sólo en las instituciones referidas al medio ambiente sino en todas las demás de Naciones Unidas.

No contar con una organización fuerte de medio ambiente ha resultado en una proliferación de más de 500 tratados internacionales, hechos no en el marco de **PNUMA** sino como ámbito de trabajo de otras organizaciones. Hubo una época en la que si una organización internacional no atendía problemas medioambientales parecía no estar “a la moda”. En vista de esta situación, muchas organizaciones creadas para fines diferentes desarrollaron legislación ambiental importante al establecer tratados y convenios, lo que ha provocado una gran dispersión y trabajo doble. Un problema extra es que muchas de las Secretarías de dichos tratados están localizadas en lugares no estratégicos, distantes y cuentan con diferentes niveles de autonomía y de financiación; además, hay convenios con Secretarías muy pequeñas que no tienen la repercusión mediática necesaria. Por supuesto, hay convenios que funcionan bien, pues cuentan con Secretarías fuertes.

La falta de coordinación dentro de organizaciones internacionales, es también un asunto a tomar en cuenta. Con cada decisión o resolución tomada se hacen llamados al trabajo conjunto y en la misma dirección. **PNUD, PNUMA, FAO, OMS**, todos aportan desde sus trincheras a la protección del medio ambiente. Pero debe existir coordinación en el trabajo, a través de una institución que asuma ese rol.

Por otro lado, la negociación internacional en materia ambiental es cada día más política. Actualmente, se pretende que la comunidad científica tenga un papel importante en la toma de decisiones, que su opinión sea tomada en cuenta. En esto ha trabajado **PNUMA**, que participó en la preparación de la conferencia de Johannesburgo. La reunión extraordinaria del Consejo de Administración en Cartagena de Indias, Colombia, en febrero de 2002, significó un punto de inflexión pues ahí fue donde se habló de su gobernanza y reforzamiento, además de las resoluciones aprobadas sobre una financiación predecible para el Programa. **PNUMA** es un programa que se nutre de contribuciones voluntarias. Muchos se habla del fortalecimiento de **PNUMA** pero en realidad se hace poco para lograr su independencia. En la reunión de Cartagena se aprobó una escala indicativa de contribuciones, la que, desde 2002 a la fecha ha ido estableciendo cuánto deberían aportar los Estados para que en un plazo de 10 años se alcanzara la contribución que hipotéticamente debería hacerse si **PNUMA** fuera una Organización en lugar de un

Programa. En este sentido, muchos países hacen grandes esfuerzos para cumplir con sus contribuciones. Asimismo, el uso ineficiente de los recursos económicos lo que no indica falta de voluntad, en muchas ocasiones limitados y dispersos, exige una gestión de los mismos con mucho mayor rigor para poder salvaguardar los recursos naturales.

En cuanto al tema científico, una resolución en Cartagena dio lugar a que, dos años después, en Bali, se aprobara el programa de capacitación científico para la toma de decisiones de **PNUMA** y fortalecer, así, la participación de la comunidad científica en este aspecto en materia ambiental.

Por otra parte, las decisiones importantes, las que afectan a la gobernanza, se están tomando cada vez más fuera del ámbito del medio ambiente. Algunas de las Instituciones que toman decisiones al respecto condicionan la protección ambiental mundial, como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y otro tipo de entidades financieras. Esto ocurre por no tener un sistema ni Organizaciones fuertes, al mismo nivel de esas entidades.

El sistema de gobernanza actual no incorpora a todos a los gobiernos como se debería. Tanto el Programa de Naciones Unidas como la Comisión de Desarrollo Sostenible, al ser “programa” y “comisión” no permiten la participación al cien por cien de los Estados porque, a modo de ejemplo, el Consejo de Administración de **PNUMA** sólo tiene como miembros a 53 países; el resto son observadores. Cada año se lleva a cabo una elección para renovar los puestos, pero ocurre que, generalmente, están los mismos países y el resto tiene que luchar para poder formar parte. Es el caso de España, país que, en los últimos cuatro o cinco años ha hecho un incremento importante al apoyo financiero para **PNUMA**. En 2003 y 2004 España entregaba a **PNUMA** 600 mil euros; en la actualidad, contribuye con unos 9 millones de Euros, resolviéndose que no ha ayudado en el tema de la mencionada de participación.

La universalidad de la participación en PNUMA

Existen Organizaciones en las que la participación es más sencilla y sin tantos inconvenientes. Por ejemplo, para el programa Hábitat de Naciones Unidas, se aprobó la universalidad de su Consejo de Administración prácticamente por unanimidad. Sin embargo, en el caso de **PNUMA**, muchos países se niegan a la participación de todos los países representados. Los 53 Estados que forman parte del Consejo de Administración permanecen tres años en el encargo y luego deben abandonarlo. El problema es que algunos de ellos han sido reelegidos, de manera automática, año tras año desde que se creó el **PNUMA**, lo que implica diferente nivel de participación de unos países respecto a otros, cuando en el sistema de Naciones Unidas todos los países tienen voto y son iguales ante los demás.

Para evitar lo descrito en el párrafo anterior, en las conclusiones de Cartagena de Indias se discutió sobre la universalidad del Consejo de Administración de **PNUMA**.

Procesos de revisión de la gobernanza ambiental internacional

El procedimiento de preparación para la cumbre de Johannesburgo llevado a cabo por **PNUMA**, que culminó con la reunión de su Consejo de Administración en Cartagena de Indias, hizo ver que había que empezar a trabajar en una nueva estructura, ello supone hablar de gobernanza, en el seno de Naciones Unidas para abordar los temas ambientales, lo que dio paso a diferentes procesos.

Primero: Este proceso lo abrió el Secretario General de Naciones Unidas cuando aprobó la resolución 60 sobre la Cumbre Mundial de 2005 de Naciones Unidas, referida a los Objetivos del Milenio, la cual contó con la participación de muchos jefes de Estado y en el que se aprobó una resolución relativa a la gobernanza ambiental internacional. El objetivo de la resolución era analizar el sistema actual y qué habría que modificar para llegar a tener un sistema más coherente. Se habló, incluso, de que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**) pudiera formar parte de una estrategia que uniera al medio ambiente con la financiación. El análisis se le designó a un grupo de alto nivel.

Se estableció una fecha para la presentación de un informe por parte del grupo de análisis, el cual fue presentado en 2006. De ese informe surgió un diálogo oficioso de consultas informales con las delegaciones de los diferentes países, así como con el Consejo Económico y Social (**ECOSOC**) debido a que hay muchas instituciones que dependen de él: la Comisión de Desarrollo Sostenible (**CDS**), el Foro de Bosques y diferentes iniciativas dentro del propio **PNUMA** y de **PNUD**.

El informe fue bastante crítico sobre la **CDS**, por lo que solicitó una remodelación importante en su estructura y la creación de una Junta de Desarrollo Sostenible para supervisar los aspectos de la unificación del tema del medio ambiente dentro de Naciones Unidas. Del mismo modo, un informe del Secretario General apoya la creación de **ONUMA**, es decir, la transformación de **PNUMA** en una organización del sistema, crítica al **ECOSOC** y a la **CDS** y pide una evaluación interna sobre el sistema de gobernanza de Naciones Unidas.

También, como parte del proceso, deben aprovecharse todas las conferencias internacionales a fin de debatir el tema ambiental y que los países puedan hacer sus pronunciamientos. Por ejemplo, en el Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente se debe incluir en la agenda el tema de la gobernanza ambiental.

Segundo: El presidente de la Asamblea General inició un proceso en paralelo al del Secretario General, un proceso de los Estados. Éstos, en la Asamblea, también se comprometen a trabajar en los temas mencionados. Dos representantes, Suiza y México, están trabajando en el avance y la generación de documentos sobre este tema controvertido.

El calendario de trabajo de este proceso originó encuentros de delegaciones, consultas en Ginebra y Nairobi y la preparación de documentos de conclusiones y recomendaciones, los que se presentaron en junio de 2006. Posteriormente, presentaron el informe, conocido como *Building Blocks*, y participaron en la reunión extraordinaria del Consejo de Administración, celebrado en Mónaco en febrero 2008. A partir de estos avances, los dos embajadores prepararon una propuesta de resolución que sería presentada a la Asamblea General.

El informe *Building Blocks*, presentado en junio de 2008, menciona que sería oportuno por parte del Secretario General hacer una evaluación independiente de la gobernanza interna del propio sistema de Naciones Unidas porque los cambios afectarían a varias organizaciones. Además, hubo alarmas sobre la posibilidad de quitar al **PNUMA** de Nairobi, temor infundado debido a que nunca se ha dudado de que dicho Programa sea el eje central de la nueva organización ambiental y, desde luego, que su sede permanezca en Kenia.

El Grupo de los 77 rechaza de manera tajante esta propuesta, aunque no queda claro por qué. De pasar **PNUMA** a ser **ONUMA**, quienes harían las mayores contribuciones económicas serían los países desarrollados, tal como ocurre en la

actualidad. Los países en desarrollo prácticamente no financian el **PNUMA** y esto continuaría siendo así; por lo tanto, no se justifica el rechazo.

Por otra parte, el medio ambiente suele considerarse por algunos actores como una condicionante para poder desarrollarse. Por ello, algunos piensan que, la creación de una estructura internacional ambiental podría conducir a retrasar las posibilidades de crecimiento. Sin embargo, en la realidad, durante los últimos años se han ido generando convenios internacionales en materia ambiental independientes y fuera del seno de las instituciones responsables, ya que lo que no se logra cubrir por las organizaciones existentes, los países intentan hacerlo por otras vías. Ello duplica esfuerzos y termina siendo una estrategia poco efectiva. En este sentido, el rechazo a una organización internacional medioambiental resulta perjudicial. También, otros tienen la preocupación de que con el **ONUMA** se pretenda crear un tribunal internacional para delitos ambientales, algo sin fundamentos puesto que, hasta ahora, el tema no se ha mencionado ni, menos aún, negociado.

México, a través de su embajador, lidera el proceso, y la Unión Europea lo apoya totalmente, en tanto Estados Unidos lo rechaza.

Tercero: Francia ha sido uno de los países que más ha trabajado para el establecimiento de **ONUMA**. El ex presidente Chirac instó, en la Asamblea General después de la cumbre de Johannesburgo, a la creación de **ONUMA**. Asimismo convocó una reunión, en París, para avanzar en el proceso, se aprobó el llamamiento de París y se creó lo que se llamó “Amigos de **ONUMA**”, un grupo de países que apoyan al establecimiento de la nueva organización internacional. Los objetivos del grupo son contribuir activamente a las consultas, profundizar en la reflexión del tema y proporcionar activos para el proyecto de transformación de **PNUMA** en **ONUMA**. Algunos de los países Amigos de **ONUMA** son Costa Rica, Ecuador, España, México, Chile. El grupo tuvo su primera reunión en Agadir, Maruecos, en 2007.

Cuarto: Además de las iniciativas ya descritas, ha aparecido una nueva liderada por Brasil, país que convocó, en Septiembre de 2008, año una conferencia ministerial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la que se pretendía analizar la combinación de la gobernanza ambiental con la gobernanza del desarrollo sostenible. En este caso, no sería **ONUMA** lo que se buscaría crear sino una organización que diera cobijo a todas las organizaciones que trabajan por el medio ambiente y a los convenios internacionales.

A pesar de que la iniciativa brasilera cuenta con muchas simpatías ya que puede facilitar el avance en el proceso de gobernanza ambiental y de desarrollo, otros países siguen buscando que haya una organización del sistema de Naciones Unidas para temas ambientales, pese a que ese camino es más largo y complicado.

Costa Rica organizó la siguiente reunión, después de la mencionada de Agadir, apoyando la iniciativa de Brasil.

En cualquier caso, lo que se pretende es abrir un proceso de negociación en el contexto de la Asamblea General de Naciones Unidas y que todas las propuestas anteriores se conviertan en líneas de trabajo formales, en las que puedan trabajar todos los países por igual. que haya un grupo negociador abierto en el cual puedan participar todos los países

PREGUNTAS Y OBSERVACIONES A LA CONFERENCISTA

Pregunta: Dicen que los abogados por lo general nos ceñimos a la ley y a lo que está hecho, pero el derecho debe ser el resultado de lo que la realidad nos ofrece. Si el

PNUMA y las Naciones Unidas se rigen, entre otras doctrinas, por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, ¿no debería incorporarse en dicha Declaración el elemento ambiental, ya que para defender al ser humano hay que defender al ambiente?

Respuesta: Es cierto que para conservar la vida en el planeta, incluido el ser humano, hay que conservar al medio ambiente. Si se piensa que debemos utilizar el medio ambiente para el enriquecimiento del ser humano estamos equivocados. El tema de los derechos medioambientales se trató en la Cumbre de Río y se intentó aprobar una iniciativa al respecto pero no fue posible. De hecho, se pretendía que la Declaración de Principios de Río fuera una carta de Naciones Unidas de principios ambientales. Todo lo que seamos capaces de avanzar en el campo de los derechos ambientales, en incorporarlos a las constituciones de los Estados como derechos ciudadanos, será importante.

Pregunta: En cuanto al ámbito de competencia de la propuesta de Brasil, ¿cuáles serían las principales diferencias con respecto a la propuesta de **ONUMA**?

Respuesta: El documento de Brasil no lo aclara pero se infiere a que la idea sea establecer una organización central, que incorpore a diferentes instituciones a las que coordinará. Es diferente incorporar instituciones a fusionarlas y con ellas generar una nueva institución. La idea de Brasil puede ser un paso previo en la construcción de **ONUMA**. Además, la propuesta de Brasil incorpora al desarrollo sostenible, algo de lo que no se hablaba en la propuesta francesa.

Pregunta: ¿Qué ha sido de los acuerdos que aparentemente serían la solución a la implementación de la agenda ambiental de Johannesburgo, convenios ambientales tipo 1 y convenios ambientales tipo 2, que iban a ser llevados a cabo entre cooperantes financieros, gobiernos, algunas **ONG**?

Respuesta: Los acuerdos de referencia fue lo que finalmente se aprobó en Johannesburgo como iniciativas tipo 2, como la gran solución para la implementación de las decisiones. Parte del problema de las Cumbres es que las declaraciones, a la hora de la verdad son difíciles de aplicar. La Unión Europea aprobó la iniciativa tipo 2 de agua para la vida, cuyo componente latinoamericano es liderada por España, Portugal y México. En el marco del Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente conseguimos que todos los países hicieran eco de esta iniciativa y en el pasado Foro Mundial del Agua celebrado en México se aprovechó para la firma del compromiso entre la Unión Europea, la Comisión y el Consejo de la Unión Europea, con todos los países Iberoamericanos que se sumaron a la iniciativa. El problema que existe en esta iniciativa es que Europa puede financiar esta cooperación en materia de agua en Iberoamérica pero, en la mayoría de los casos, los países iberoamericanos no lo incluyen en sus prioridades. Las iniciativas sí funcionan, unas bien, otras no tanto. Esto que le he comentado es un ejemplo.

En la página web de la **CDS** se encuentra el registro de todas las iniciativas tipo 2, estructuradas por materias: agua, residuos, aguas marinas, etcétera. Se celebró una primera reunión hace tres o cuatro años de todas las iniciativas tipo 2 en Roma y se estaba pensando en organizar una segunda reunión de las iniciativas tipo 2. Tal vez, esto despertó mayor esperanza con respecto a los resultados obtenidos.

Pregunta: Usted planteó, al inicio de la presentación, que los modelos de desarrollo son entendidos y visualizados como insostenibles y que Naciones Unidas hace un esfuerzo para que esos modelos de desarrollo sean más sostenibles. Pero, ¿no será que los países que se oponen a una concentración o jerarquización por parte de **PNUMA** como un organismo mundial del medio ambiente estén temiendo que se compartimentalicen, es decir, que se aisle un poco frente a la toma de decisiones

económicas y sociales que se dan en un mundo globalizado en donde son otros actores lo que toman esas decisiones? ¿Fortaleciendo a **PNUMA** se le está dando una jerarquía al tema ambiental en la escena internacional, que permitiría a los temas económicos sensibilizarse de la visión ambiental? ¿O es en otros ámbitos, económicos y sociales, en donde se debe hacer esa transversalización, ¿Cómo interactuaría ese organismo mundial de medio ambiente frente a la **OMC**, por ejemplo?

Respuesta: Pienso que no desean que exista una organización medioambiental internacional importante al mismo nivel que las que usted menciona. Existe una preocupación a que se establezca una organización ambiental importante y que ponga límites a otras organizaciones con prioridades comerciales y económicas.

Pregunta: Con **PNUMA** fortalecido y convertido en un organismo que aplica regulaciones y normativas a nivel internacional, ¿cómo va a actuar este organismo, por ejemplo, en materia energética, la principal fuente de riqueza en el mundo y una gran fuente de negocios?

Respuesta: Lo que va ser el **ONUMA** no se sabe aún. Se abrirá un proceso de negociación intergubernamental para comenzar a configurar al organismo. Pero eso lo decidirán los gobiernos. Si la energía va a formar parte de esta organización o no, los países lo decidirán.

Pregunta: En cuanto al fortalecimiento de la institucionalidad ambiental interna de los diferentes países, creo que en la medida en que dicha institucionalidad es más fuerte se es más coherente con la normativa y el cumplimiento de los compromisos a nivel internacional. ¿Cómo ve usted la situación de la institucionalidad en nuestros países?

Respuesta: Es cierto que los países que más apoyan la creación de **ONUMA** son los que tienen organizaciones ambientales más consolidadas, países europeos, por ejemplo. La historia ambiental institucional europea es joven porque los Ministerios de Medio Ambiente se crearon a raíz de la Cumbre de Río de 1992, como en todo el mundo. Pese a ello, ha contribuido mucho en materia de medio ambiente; dos terceras partes de los actos legislativos de la Unión Europea son sobre medio ambiente.

En cuanto a las estructuras institucionales ambientales en América Latina creo que se ha avanzado, aunque pueda haber problemas, como en todos lados. La experiencia europea de una legislación comunitaria que ha obligado a que los Ministerios de Medio Ambiente de los distintos países tengan que responder a este reto, puede ser aplicable para Latinoamérica. Es decir, generar acuerdos multilaterales que sirvan para el fortalecimiento institucional nacional por la obligatoriedad de cumplir los compromisos, hace que la institución nacional encargada de implementarlo crezca y se fortalezca.

Pregunta: ¿Deberíamos, en América Latina, establecer una estrategia regional sobre el tema de cambio climático ya que nuestros países se van a ver muy afectados?

Respuesta: Existe una estrategia de adaptación al cambio climático ya aprobada, consensuada con las oficinas del cambio climático de todo Iberoamérica. En cualquier caso, incorporar el medio ambiente a las políticas nacionales es importante.