

Informes

Fernández, M. 2003. Los organismos medioambientales globales ante la Cumbre de Río+10. *Ecosistemas* 2003/1 (URL: <http://www.aet.org/ecosistemas/031/informe2.htm>)

Las instituciones medioambientales globales ante la Cumbre de Río+10

Manuel Fernández González. Bakeaz, Centro de documentación y estudios para la paz, c/ Santa María,1-1º, 48005 Bilbao.

El presente artículo reflexiona sobre el papel de las instituciones internacionales encargadas de la gestión y el liderazgo político en el campo de la sostenibilidad. En un año en el que se han celebrado dos reuniones tan esenciales como la Cumbre de Monterrey y la Cumbre de Johannesburgo, es inevitable detenerse para analizar si las mismas están cumpliendo las funciones que les han sido encomendadas. Se analizan brevemente los papeles que deben cumplir las tres principales instituciones encargadas de la sostenibilidad –Comisión de Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Fondo Mundial para el Medio Ambiente- ante los viejos retos del siglo XX, que siguen pendientes en los comienzos del presente siglo.

La comunidad internacional ha enfrentado este año dos debates cruciales para la estabilidad mundial. La cumbre de Monterrey (18 al 22 de marzo del 2002) sobre financiación del desarrollo pretendió establecer un consenso básico sobre las implicaciones económicas del reparto de los beneficios del juego económico y la necesidad de establecer mecanismos y flujos financieros estables desde el Norte hacia el Sur. Por su parte, cuando se cumplen diez años de la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, es hora de evaluar el trabajo realizado desde entonces y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre, ha pretendido responder a las urgencias derivadas de la crisis ecológica.

El debate en torno a las gobernabilidad del medio ambiente ha alcanzado gran relevancia en los últimos años, paralelamente al proceso de reflexión que el Secretario General de las Naciones Unidas abriera en 1997 para adecuar la arquitectura internacional de la protección del medio ambiente a los retos del siglo XXI. En este artículo queremos presentar los tres pilares básicos de esta arquitectura, es decir, aquellos instrumentos, organismos e instituciones existentes que tienen cierta relevancia en la gobernabilidad de los recursos del medio ambiente. Estos tres actores esenciales son el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como órgano básico de la ONU, la Comisión para el Desarrollo sostenible (CDS), nacida en 1992 con la tarea de velar por la aplicación de la Agenda 21 surgida de la Cumbre de Río, y el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, principal estructura de financiación del desarrollo sostenible.

El debate está situado ya en la esfera política, después de la revisión de la Agenda 21 realizada en 1997, momento en el que algunos países como Alemania ya plantearon la necesidad de acometer reformas institucionales profundas (entonces llegó a proponerse la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente). Primero dibujaremos la realidad actual y más adelante concretaremos las problemáticas, el fondo de la discusión y las propuestas que a nivel teórico y práctico se han planteado como opciones de futuro. Presentamos tan sólo tres organismos porque no creemos necesario abundar

en toda la relación de organismos que participan en la gestión internacional del medio ambiente (**Cuadro 1**).

Cuadro1.- Organismos de gestión internacional del medio ambiente. Fuente: elaboración propia a partir de PNUMA (2001).

- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)
- Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS)
- Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMMA)
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat),
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
- Organización Mundial de la Salud (OMS)
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
- Organización Meteorológica Mundial (OMM)
- Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)
- Organización Internacional del Trabajo (OIT)
- Organización Marítima Internacional (OMI)
- Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)
- Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)
- Banco Mundial
- Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio (OMC)
- Conferencia Ministerial Africana sobre el Medio Ambiente
- Consejo de Ministros Árabes encargados del Medio Ambiente
- Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea

Comisión de Desarrollo Sostenible

Con sede en Nueva York, la CDS fue creada para evaluar y mantener un seguimiento de los trabajos de la Cumbre de Río de 1992, a través de la revisión de los progresos en la aplicación de la Agenda 21 y demás instrumentos adoptados. En ella encontramos un buen ejemplo de participación de la sociedad civil a través de las organizaciones implicadas en la defensa y protección de la biodiversidad. Sin

embargo, como buena continuadora de la Cumbre de Río, su agenda excesivamente amplia invita a perderse en imprecisiones, resultando así el trabajo realizado hasta ahora de escasa relevancia.

En ella participan los países de forma permanente y están acreditadas más de mil organizaciones no gubernamentales. Establecida como una de las comisiones funcionales dependientes del ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas), su trabajo está dirigido por un grupo de 53 países que se elige periódicamente por el propio Consejo Económico y Social, en el que están representadas todas las zonas del mundo según el siguiente criterio: 17 miembros de África, 7 de Asia, 10 de América Latina y el Caribe, 6 de Europa Oriental y 13 de Europa Occidental y otros Estados. Dentro de su agenda de trabajo figuran algunos temas destacados como:

- *"Vigilar los progresos que se realicen en la ejecución del Programa 21 y las actividades relacionadas con la integración de los objetivos ambientales y de desarrollo en todo el sistema de las Naciones Unidas mediante el análisis y la evaluación de informes de todos los órganos, organizaciones, programas e instituciones pertinentes del sistema de las Naciones Unidas que se ocupan de diversas cuestiones ambientales y de desarrollo, incluidas las cuestiones de financiación;*
- *Examinar los progresos que se realicen en cumplimiento de los compromisos enunciados en el Programa 21, incluidos los relacionados con la aportación de recursos financieros y la transferencia de tecnología;*
- *Recibir y analizar información pertinente de las organizaciones no gubernamentales, incluidas las de carácter científico y privado, en el marco de la ejecución general del Programa 21;*
- *Fomentar el diálogo, en el marco de las Naciones Unidas, con organizaciones no gubernamentales y entidades independientes, así como con otras entidades ajenas al sistema de las Naciones Unidas;*
- *Examinar la información relativa a los progresos realizados en la aplicación de las convenciones ambientales que puedan facilitar las correspondientes Conferencias de las Partes;*
- *Analizar oportunamente los resultados del examen que realizará sin demora el Secretario General sobre todas las recomendaciones de la Cumbre para la Tierra, relacionadas con los programas de creación de capacidad, las redes de información, los grupos de tareas y otros mecanismos de apoyo a la integración del medio ambiente y el desarrollo en los planos regional y subregional".*

El gran problema de esta Comisión es, al igual que el de todos los trabajos de la UNCED (United Nations Conference on Environment and Development; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, del 3 al 14 de junio de 1992, también conocida como Cumbre de Río) y especialmente de la Agenda 21, es el amplio espectro de cuestiones que trata. El mayor desafío de esta organización reside actualmente en encontrar criterios que permitan definir prioridades de actuación, porque su vasta agenda impide identificar objetivos prioritarios. Por todo ello, es consensuada la opinión de que sus trabajos han tenido poca significación y denotan el principal fallo de todo el esquema de gobernabilidad internacional del medio ambiente: la falta de prioridades dentro de un esquema de preocupaciones tan amplio como el ecológico. Y a todo ello se suma su carácter de comisión funcional de un órgano ya de por sí secundario en la estructura de las Naciones Unidas, lo cual deja su agenda en

un segundo plano en la escena internacional. En conclusión, el trabajo del CSD ha destacado por su escasa relevancia al menos en los resultados prácticos, aunque puede argumentarse que ha servido para incorporar al diálogo a la sociedad civil y a abrir mecanismos de discusión.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

El PNUMA ha conseguido convertir a lo largo del tiempo al medio ambiente en un tema global y de preocupación en la comunidad internacional, a pesar del escepticismo con el que fue recibido por los países en vías de desarrollo (razón por la cual su secretariado fue situado en Nairobi, hecho único en toda la estructura de las Naciones Unidas). Asimismo, ha servido también para adelantar los nuevos riesgos ecológicos como la desertización o los contaminantes orgánicos persistentes y se ha instituido en el principal motor de las negociaciones de acuerdos sobre biodiversidad, cambio climático, desertificación o desechos peligrosos. Y, sobre todo, ha alcanzado una legitimidad pública que para sí quisieran otros órganos de las Naciones Unidas.

Este escenario tampoco está exento de dudas y tareas por realizar. Algunos señalan que el PNUMA no ha conseguido fortalecer un concepto de desarrollo sostenible más cercano a la realidad ecológica y menos deudor del economicismo desarrollista, y que tampoco ha servido como centro neurálgico de todas las negociaciones globales. De hecho, se han producido destacables situaciones de tensión y conflicto entre la dirección del PNUMA y los secretariados de algunos AMMAs (Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente). Especialmente llamativa ha sido la polémica con la Convención sobre Diversidad Biológica (abierto a su firma el 5 de junio de 1992 y en vigor desde el 29 de diciembre de 1993) sobre cuál era el grado de autoridad que debía ejercer la propia Convención, e igualmente se han registrado tensiones con el secretariado del CITES (Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de flora y fauna silvestres). Estos casos demuestran que la estructura y el reparto de funciones entre el PNUMA y los secretariados no están claras y hacen falta mayores esfuerzos para definir qué papel se quiere otorgar al PNUMA en el contexto internacional y qué papel han de jugar los AMMAs.

Suele señalarse también que su labor ha estado demasiado influenciada por los liderazgos personales. Su primer director ejecutivo fue Maurice Strong, quien ocupó el cargo desde su creación en 1973 hasta 1975. La época más gloriosa coincidió con la dirección de Mostafa Tolba (1976-1992), quien imprimió un liderazgo personal al PNUMA. Posteriormente, han ocupado el cargo Elizabeth Dowdeswell (1993-1997) y Klaus Töpfer, actual director ejecutivo.

El PNUMA fue establecido por la Asamblea General ONU tras la celebración de la Conferencia de Estocolmo, mediante su resolución 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972. En virtud de la resolución, el Consejo de Administración está integrado por 58 miembros elegidos por la Asamblea General, y sus funciones y responsabilidades principales son:

- *"Promover la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente y recomendar, cuando proceda, políticas al respecto;*
- *Trazar las directrices generales para la dirección y coordinación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas;*
- *Recibir y examinar los informes periódicos del Director Ejecutivo sobre la aplicación de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas;*

- *Mantener continuamente bajo estudio las condiciones ambientales en todo el mundo, con el fin de conseguir que los problemas de vasta importancia internacional que surjan en esa esfera reciban apropiada y adecuada consideración por parte de los gobiernos;*
- *Estimular a las comunidades científicas internacionales y otros círculos de especialistas pertinentes a que contribuyan a la adquisición, evaluación e intercambio de conocimientos e información sobre el medio ambiente y, cuando sea apropiado, a los aspectos técnicos de la formulación y ejecución de los programas relativos al medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas;*
- *Mantener continuamente bajo estudio las repercusiones que para los países en desarrollo puedan tener las políticas y medidas nacionales e internacionales relacionadas con el medio ambiente, así como el problema de los costos adicionales que pueda significar para tales países la puesta en práctica de programas y proyectos referentes al medio ambiente, y asegurarse de que dichos programas y proyectos sean compatibles con los planes y prioridades de esos países en materia de desarrollo".*

El trabajo del PNUMA está distribuido en las siguientes divisiones: alerta temprana y evaluación, derecho y desarrollo de políticas, aplicación de políticas, tecnología, industria, economía (aquí es donde se trabajan los temas relacionados con el comercio internacional), cooperación regional y convenciones medioambientales. El gasto por áreas para el plan de trabajo 2001-2002 es el que señala la **Figura 1**. Con el sistema de contribuciones voluntarias, el PNUMA recibió aportaciones económicas de 73 países, mientras que en el año 2000 fueron sólo 56 los países que contribuyeron al fondo. Es posible, entonces, entender las dificultades para mantener una estabilidad en la estrategia a largo plazo de un organismo con una agenda tan amplia.

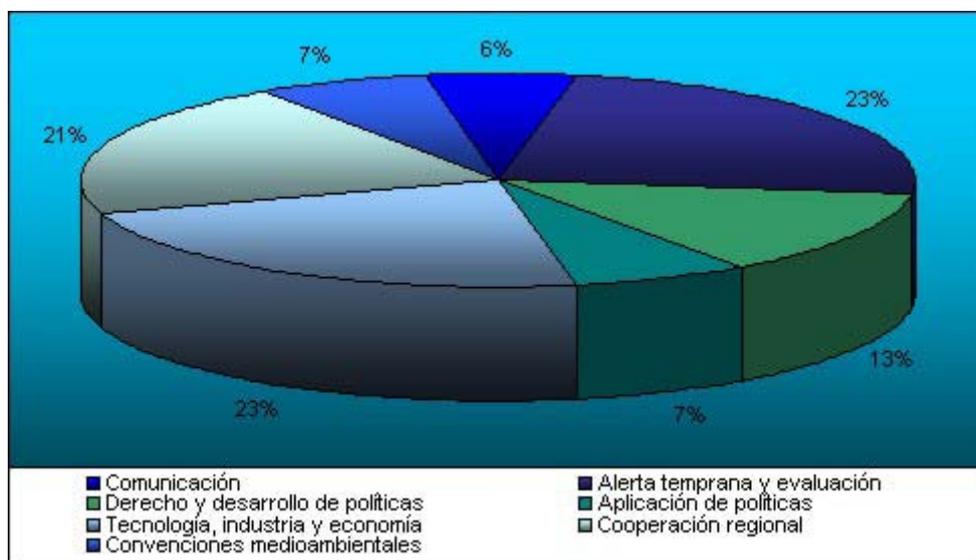


Figura 1.- Financiación de las actividades del PNUMA. Fuente: Informe Anual del PNUMA (2001).

Actualmente el papel del PNUMA está en proceso de revisión, abierto precisamente en 1998 por el secretario general de las Naciones Unidas con la creación de un grupo de trabajo que examinase los puntos en los que podía fortalecerse el papel supuestamente de liderazgo del PNUMA. Dentro de sus conclusiones, se plantearon una serie de estrategias, entre las cuales destacaba la promoción anual de encuentros ministeriales a nivel global. Fruto de esta propuesta se reunieron en Malmö (Suecia) más de 70 ministros de medio ambiente del mundo en mayo del año 2000, donde se trató de poner en común

una agenda de prioridades. Si bien su acogida fue señalada como un éxito está por ver aún si esta reunión servirá para priorizar mejor las funciones del PNUMA.

La actividad del PNUMA ha alcanzado gran relevancia en relación con los AMMAs. El PNUMA ha sido promotor de muchos de ellos y ejerce de secretariado permanente de algunos: CITES, Viena, Montreal, Basilea, Convención sobre Diversidad Biológica, entre otros. Si bien esto ha sido destacado como un primer paso para acercarse a la coordinación de tareas a nivel internacional, cabe preguntarse cuál es la eficacia de una integración parcial como esta, dado que muchos otros y trascendentales AMMAs quedan fuera de su jurisdicción. Algunos han señalado que hay muchas reticencias en los sectores comerciales y en algunas grandes potencias económicas por la posibilidad de que el PNUMA realmente alcance una posición de liderazgo y habrá que preguntarse entonces qué perspectivas de futuro existen para que pueda plantearse un organismo con capacidad para construir un multilateralismo eficaz.

Fondo Mundial para el Medio Ambiente

El GEF, conocido así por sus siglas en inglés, o FMAM en castellano es el primer proyecto internacional de financiación de actividades dirigidas a una mejor gestión del medio ambiente, y el único relevante que ha nacido al calor de la Cumbre de Río. Nació como cuerpo financiero a modo de experiencia piloto en 1990 (en 1994 fue establecido oficialmente) para financiar cuatro grandes amenazas ecológicas:

- Pérdida de diversidad biológica
- Cambio climático
- Reducción de la capa de ozono
- Degradación de las aguas internacionales

Para ello cuenta con la aportación y colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y el propio PNUMA como organismos de ejecución. A ellos se han unido en los últimos años los cuatro bancos regionales, la FAO y el UNIDO (United Nations Industrial Development Organization) en la coordinación de las tareas de gestión de proyectos, al tiempo que al programa inicial se ha unido la posibilidad de que sean elegibles para su financiación proyectos relativos a la lucha contra la degradación de los suelos. Actualmente sirve, además, como mecanismo financiero de tres tratados internacionales: la Convención sobre Diversidad Biológica, su protocolo sobre Bioseguridad y el Convenio Marco sobre Cambio Climático.

Este principio de coordinación o incluso de centralización de los recursos financieros de varios acuerdos a nivel internacional puede ser un primer paso hacia una mejor integración de las políticas internacionales derivadas del cumplimiento de los AMMAs, formulando interrelaciones institucionales, ya que el aumento de acuerdos con sus propios mecanismos de financiación ha aumentado la diversificación y atomización de la financiación internacional para el desarrollo sostenible. Se ha constatado también una fuerte sectorización y especialización de estos mecanismos, algo contrario al principio general de integridad del medio ambiente, traducándose en esfuerzos contrapuestos y escasamente coordinados. En este sentido, parece esencial que el PNUMA consiga establecerse con el liderazgo en la dirección de este mecanismo para asegurar que el esfuerzo financiero se dirija

directamente a la sostenibilidad, algo que resulta más dudoso mientras el Banco Mundial mantenga su actual papel principal.