

La gobernanza ambiental internacional y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Jorge Laguna Celis

Introducción

Desde los trabajos preparatorios para la reunión de Ministros del Medio Ambiente en 2002, en Cartagena de Indias, México advirtió la necesidad de que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) fuese fortalecido y reorganizado de tal suerte que se constituyera en la columna vertebral de las actividades ambientales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este impulso se originó como consecuencia de la ineficacia de las instituciones ambientales internacionales de aquel entonces y de la creciente y acelerada degradación de las condiciones ambientales, además de la preocupación mundial que existe en torno al fenómeno del cambio climático.

Muy pronto se reveló que dicho programa de reformas no podría ser plenamente llevado a la práctica sin antes conciliar en un foro más amplio tres grandes problemáticas. La primera es la relación entre las medidas e instituciones generadas por la comunidad internacional para preservar el medioambiente y aquéllas dirigidas al desarrollo sustentable. La segunda, la multiplicación y consecuente fragmentación de iniciativas y

tratados internacionales ambientales autónomos y jurídicamente vinculantes. La tercera, la falta de un consenso sobre el compromiso real que la comunidad internacional está dispuesta a asumir respecto a la importancia estratégica del PNUMA dentro del Sistema de las Naciones Unidas (SNU).

Tres años después de la reunión de Cartagena de Indias, la Asamblea General de la ONU adoptó la trascendente resolución sobre los resultados de la Cumbre de la Tierra, la cual, en su párrafo 169, urgió a la Organización a lograr una mayor coherencia sistémica para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹ La Asamblea General reconoció en dicha decisión que las actividades ambientales del SNU requerían de mayor eficiencia, coordinación, rigor científico e integración dentro del marco del desarrollo sustentable.² A fin de alcanzar estos objetivos, el máximo foro universal se comprometió a “explorar la posibilidad de establecer un marco institucional más coherente”.

Como consecuencia de esta decisión, se inició en el seno de la Asamblea General un proceso de *consultas informales* dirigido a explorar entre la membresía los puntos de vista en torno a la coherencia del marco institucional. México y Suiza fueron designados por el presidente de la Asamblea como copresidentes de este proceso. La selección obedeció a la independencia de ambos países con respecto a los intereses de los grandes grupos negociadores y al liderazgo en las negociaciones internaciona-

¹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio consisten en ocho metas de desarrollo adoptadas por la comunidad internacional en septiembre de 2000, las cuales incorporan indicadores concretos para medir los avances realizados. El séptimo objetivo es asegurar la sustentabilidad ambiental. Para mayor información se sugiere consultar la página electrónica www.un.org/millenniumgoals/

² Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, resolución A/RES/60/1, 24 de octubre de 2005.

les de los embajadores Peter Maurer (Suiza), Enrique Berruga Filloy (México) y Claude Heller Rouassant (México).

Desde el inicio de las consultas se retomó el concepto *gobernanza ambiental internacional* (GAI), utilizado por el Consejo de Administración del PNUMA desde el año 2000, para facilitar la comprensión de las diversas y complejas aristas que se esconden detrás del marco institucional internacional, incluyendo formas de organización, reglas y procedimientos, entre otros.

Este ensayo tiene como propósito introducir a los lectores al concepto *gobernanza ambiental internacional* y relatar los principales avances alcanzados en la última década en aquellos foros internacionales, principalmente el PNUMA, que han discutido la cuestión. El ensayo concluye señalando las dificultades que enfrentan los esfuerzos por reformar en profundidad la arquitectura ambiental internacional. Estos obstáculos se derivan de la ambigua definición del papel que las medidas y agencias encargadas de la preservación del medioambiente deben tener en el marco del desarrollo sustentable, así como de las diferentes percepciones que existen entre los Estados respecto a la urgencia e incluso la necesidad misma de alterar las estructuras internacionales existentes.

Con el propósito de llegar a una definición tentativa del concepto, *gobernanza ambiental internacional*, la primera pregunta que debemos contestar es ¿por qué el concepto de *gobernanza* y no otro?³

El concepto fue acuñado en la década de 1990 en el mundo anglosajón para identificar la manera, o proceso, bajo la cual

³ El término *gobernanza* se refiere al “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, 22 ed., 2008).

los gobiernos habrían de tomar decisiones o ejercer su autoridad en la esfera pública. Opuesta a la noción de gobierno —la acción o el efecto de gobernar— desde un inicio, la gobernanza puso el énfasis en *el cómo gobernar*.

Trasladado a la esfera de la política ambiental internacional, el concepto ha sido utilizado de manera recurrente como un término esencialmente operativo para definir el proceso por el cual es deseable administrar con mayor eficiencia las estructuras existentes para el manejo de los asuntos ambientales.

La gobernanza aplicada a los temas ambientales se explica por: la interdependencia de los desafíos medioambientales; la arquitectura institucional del régimen de gestión ambiental mundial marcada por la coexistencia de diversas instituciones con mandatos equivalentes, y la multiplicidad de actores estatales y no estatales involucrados en la toma de decisiones.

Desde su inicio, la idea de la gobernanza ambiental internacional buscó sintetizar el paradigma del momento asociado con los llamados a *fortalecer* al PNUMA. En tal sentido, la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas elaboró una de las definiciones más completas del concepto GAI en su reciente informe *Examen de la gobernanza ambiental dentro del Sistema de las Naciones Unidas*.⁴ En este documento se define el concepto en cuatro distintos niveles: en el primero, como la coherencia en el establecimiento de metas y la toma de decisiones entre acuerdos e instituciones ambientales; en el segundo, como la arquitectura institucional para implementar y coordinar las políticas y decisiones medioambientales; en el tercero, como el manejo y la operación de las políticas y decisiones, y finalmente, como la coordinación de la efectiva implementación en el ámbito nacional de las decisiones relacionadas con la GAI. Se

⁴ Joint Inspection Unit (JIU), *Management Review of Environmental Governance within the United Nations System*, JIU/REP/2008/3, 2008, p. 1.

propone utilizar esta definición como referencia a lo largo de este ensayo.

Primeros esfuerzos por renovar la estructura ambiental internacional

Desde principios de la década de 1990 los expertos y la comunidad internacional comenzaron a reflexionar en torno a los problemas derivados de la falta de coherencia en la toma de decisiones ambientales y en las deficiencias del andamiaje internacional existente para responder a los desafíos planteados por la degradación ambiental. En la Declaración de la Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro en 1992, los Estados hicieron referencia a la necesidad de valorar la eficacia de los *arreglos internacionales*, habida cuenta de la interdependencia entre los problemas ambientales y los de desarrollo, y destacaron la necesidad de establecer “una asociación nueva y equitativa a través de la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, sectores claves de la sociedad y los pueblos”.⁵

El capítulo 38 del Programa 21, producto de los trabajos de la Cumbre de la Tierra, precisó que uno de los objetivos que se pretendía alcanzar era aquellos “arreglos institucionales internacionales dentro del Sistema de las Naciones Unidas que se ajusten y contribuyan a la reestructuración y revitalización de las Naciones Unidas en las esferas económica, social y otras esferas, y a la reforma general de las Naciones Unidas, incluidos los cambios [en el] Secretariado”.⁶

⁵ Asamblea General de la ONU, *Informe de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Anexo I: Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, A/Conf.151/26 vol. 1, 12 de agosto de 1992.

⁶ Comisión para el Desarrollo Sustentable, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Programa 21, 1992, cap. 38.*

Entre las reformas prioritarias vinculadas al binomio medioambiente-desarrollo vislumbradas en la reunión de Río de Janeiro destacan la urgencia por alcanzar “una división de trabajo eficaz entre los diversos componentes del Sistema de las Naciones Unidas”; la necesidad de lograr un acuerdo sobre los recursos y mecanismos financieros y la transferencia de tecnología, así como la integración de las cuestiones del medioambiente y el desarrollo en los planos nacional, regional e internacional.

Como resultado del impulso de la Cumbre de la Tierra, en 1997, el Consejo de Administración del PNUMA adoptó la Declaración de Nairobi destinada a vigorizar el mandato del Programa. Dicho documento sostenía que el PNUMA era el cuerpo principal de las Naciones Unidas en el área del medioambiente. Añadía a ello el llamado a convertirse en la “autoridad global líder en materia de medioambiente que establezca la agenda medioambiental global, que promueva la implementación coherente del desarrollo sustentable al interior del SNU y que sirva como el promotor legítimo de la causa del medioambiente global”.⁷

Otro hito importante que permite ilustrar el proceso de creación del concepto *gobernanza ambiental internacional* fue el informe del secretario general “Renovando Naciones Unidas: un programa para la reforma” presentado a la Asamblea General en 1997. En éste, se estableció la Fuerza de Tarea de las Naciones Unidas para el medioambiente y los asentamientos humanos. Sus propuestas condujeron a la creación de dos importantes foros de coordinación del PNUMA; el primero de ellos fue el Foro Mundial Ministerial de Medio Ambiente (FMMMA), en binomio con el Consejo de Administración del PNUMA, cuya membresía se limita a 48 países electos por un periodo de dos

⁷ Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GC.19/1, 1997.

años, y el Grupo de Administración del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (GAM).⁸

La idea de trasladar el concepto de gobernanza, entonces en boga en los círculos académicos y en las instituciones internacionales de desarrollo, a la esfera de las políticas ambientales internacionales se dio como resultado de preocupaciones apremiantes en las negociaciones del Consejo de Administración del PNUMA a partir del año 2000.

En mayo de aquel año, encontramos la primera referencia explícita a la GAI en la primera sesión del FMMMA celebrada en la ciudad de Malmö, Suecia. En ella, los ministros de Medio Ambiente formularon una importante declaración de cara a la conferencia de revisión de la Cumbre de la Tierra prevista a celebrarse en 2002. En esta declaración se reconoció la ineficacia de la acelerada construcción institucional emprendida en las décadas posteriores al parteaguas de la Declaración de Estocolmo de 1972, las cuales estuvieron marcadas por la creación de múltiples tratados internacionales e instituciones, de carácter regional o mundial, dedicados a responder individualmente a retos ambientales específicos como la degradación de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad, la desertificación, el manejo de sustancias químicas peligrosas, entre otros.⁹

Por ello, era preciso emprender con urgencia un ambicioso proceso de revisión. Los ministros de Medio Ambiente seña-

⁸ El FMMMA se celebra anualmente, a la par que el Consejo de Administración, con el fin de discutir asuntos importantes y de evaluar políticas ambientales emergentes. Por su parte, el GAM ambiciona incrementar la cooperación entre entidades y la coherencia de las políticas, fomentando un mejor flujo de la información y creando incentivos para que las agencias de las Naciones Unidas, los acuerdos multilaterales medioambientales (AMUMA) y las instituciones financieras cooperen.

⁹ Peter Bridgewater y Celia Bridgewater “International Environmental Governance: The Story so Far”, en Jouni Paavola y Ian Lowe, *Environmental Values in a Globalizing World: Nature, Justice and Governance*, Londres, Routledge, 2005.

laron que este proceso debería considerar los requerimientos para “una estructura institucional fortalecida para la *gobernanza ambiental internacional* con base en la evaluación de las necesidades futuras para una arquitectura internacional capaz de solucionar con efectividad las amenazas medioambientales en un mundo globalizado”.¹⁰ La elección del término no fue casual. En los trabajos preparatorios se discutió ampliamente sobre el concepto de la *gobernanza ambiental global*. Este amplio concepto busca poner el énfasis en los distintos niveles de toma de decisión (local, nacional y transnacional) y en la multiplicidad de los actores (sociedad civil, empresas privadas y actores públicos o estatales) que inciden en la solución de las problemáticas ambientales. De manera tentativa se podría formular que el concepto *gobernanza ambiental internacional* está circunscrito principalmente, aunque no de manera exclusiva, al ámbito de los actores estatales y de las instituciones internacionales del Sistema de las Naciones Unidas.

En 2001 el Consejo de Administración del PNUMA identificó la necesidad de reformar el Programa tomando como punto de partida el “proceso para el necesario fortalecimiento y racionalización del sistema de la GAI en el contexto del desarrollo sustentable”.¹¹ Con este propósito se estableció un grupo de trabajo intergubernamental integrado por ministros de Medio Ambiente, cuyo encargo era llevar a cabo una evaluación comprehensiva de las “debilidades institucionales existentes”, así como de “las necesidades futuras y opciones para una gobernanza ambiental internacional fortalecida”.¹² El grupo de ministros se reunió en seis ocasiones entre abril de 2001 y febrero de 2002. Contó asimismo con la retroalimentación de las organizaciones

¹⁰ Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GCSS.VI/1, 2000. Las cursivas son del autor de este artículo.

¹¹ Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GC.21/21, 2001.

¹² *Loc. cit.*

de la sociedad civil y de las agencias de las Naciones Unidas. El resultado de su trabajo fue un programa de reformas denominado Paquete de Cartagena el cual, en retrospectiva, no fue lo suficientemente lejos como para alcanzar las difíciles decisiones requeridas para impulsar la transformación del PNUMA y de la GAI en su conjunto. A continuación se analizan sus principales recomendaciones y deficiencias.

El Paquete de Cartagena se divide en dos secciones, la primera incluye una serie de ideas de carácter prospectivo, las cuales se incluyeron sin el consenso de los participantes en espera de facilitar un proceso de reformas ulterior, mientras que la segunda presenta las recomendaciones consensuadas. Sin embargo, incluso algunas de estas propuestas no han podido ser completamente implementadas a siete años de su formulación debido a diversos obstáculos que se exponen someramente a continuación.¹³

Las ideas sobre las que el Grupo de Ministros de Medio Ambiente expresó puntos de vista divergentes fueron: ¿cómo interpretar la *gobernanza ambiental internacional* dentro del contexto más amplio del desarrollo sustentable? ¿Cuál es el mecanismo más adecuado para incorporar las consideraciones ambientales en la toma de decisiones en materia económica y social? ¿El ámbito de las acciones en materia de *gobernanza ambiental internacional* debe abarcar únicamente al PNUMA o al SNU en su conjunto? ¿El cambio institucional debe ser evolutivo, enfatizando el uso de las estructuras existentes, o debe ser radical? ¿Cuál es el mecanismo más apropiado para preservar el equilibrio entre la especialización de los acuerdos multilaterales ambientales (AMUMA) y la fragmentación derivada de la falta de coherencia entre estos mecanismos y el consecuente desperdicio de los recursos financieros?

¹³ Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GCSS.VII/6, 2002.

De mayor relevancia resultan las recomendaciones en torno a cinco grandes propuestas consensuadas por los ministros de Medio Ambiente: fortalecer el papel y la responsabilidad del FMMMA; asegurar una base estable y predecible para el financiamiento del PNUMA; mejorar la efectividad y coordinación entre los AMUMA; priorizar el desarrollo de capacidades, la transferencia de tecnología y la coordinación de las actividades ambientales nacionales dentro del marco más amplio del desarrollo sustentable, y por último, incrementar la coordinación entre las agencias que conforman el Sistema de las Naciones Unidas.

A lo largo de los últimos siete años el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha realizado grandes avances para implementar las recomendaciones del Paquete de Cartagena. El Foro Mundial Ministerial del Medio Ambiente es una instancia cada vez más incluyente y relevante; sin embargo, su dependencia con respecto al PNUMA no le ha permitido convertirse en la referencia única en la materia, pues ha sido opacado por las conferencias de las Naciones Unidas sobre cambio climático y la Comisión de Desarrollo Sustentable de la ONU. A pesar de importantes esfuerzos, el Foro Mundial Ministerial aún no ha conseguido establecer un diálogo sustantivo entre el sector ambiental y los ministros de finanzas, así como las instituciones financieras mundiales responsables de contribuir con los fondos necesarios para la ejecución de proyectos de transferencia de tecnología y formación de capacidades.

Por otro lado, después de siete años de discusiones no se ha alcanzado un consenso sobre la *membrecía universal* en el Consejo de Administración del PNUMA, que fue una de las recomendaciones centrales del Paquete de Cartagena y del informe de la Dependencia Común de Inspección, donde se consideró que desde su creación, el FMMMA permite la *participación universal* de los ministros de Medio Ambiente. Una mayor legitimidad en la toma de decisiones, la posibilidad de reunir de manera simultá-

nea a las partes de los AMUMA y del Consejo de Administración, con vistas a favorecer la creación de sinergias, y la posibilidad de cada país de someter resoluciones al Consejo han sido citadas como algunas de las ventajas que podría proporcionar la membrecía universal en el Consejo de Administración. Por otra parte, se ha señalado el riesgo de parálisis en las discusiones y en la toma de decisiones difíciles, así como la pérdida de la dirección estratégica de las actividades del PNUMA como posibles desventajas de la membrecía universal.

En términos financieros, se pueden destacar los avances logrados a raíz de la aprobación del Paquete de Cartagena para la expansión de la base de contribuciones del PNUMA, la cual ha pasado de 48 millones de dólares en 2002 a casi noventa millones de dólares en 2008,¹⁴ gracias al buen manejo institucional y a la utilización de una escala voluntaria indicativa de contribuciones (EVIC) cuya utilización fue aprobada por el Consejo de Administración del PNUMA en 2001.¹⁵ A pesar de ello, aún son muchos los países en vías de desarrollo que no contribuyen activamente al Global Environment Facility (GEF). Sólo en la región de América Latina y el Caribe 14 países no contribuyen, aún sea simbólicamente, al GEF. Esta situación ha limitado el carácter verdaderamente universal de este fondo, el cual sigue dependiendo de los principales países donantes para la obtención de 85% de su presupuesto, lo que ha podido incluso tener un impacto en la asignación de las prioridades del Programa. Por otra parte, el carácter voluntario de las contribuciones al GEF ha tenido como consecuencia positiva el mantener al PNUMA alerta a las necesidades de la comunidad internacional. Como respuesta a esta situación, el Consejo de Administración ha

¹⁴ PNUMA, *The Status of the Environment Fund Report*, 20 de mayo de 2009.

¹⁵ Instrumento mediante el cual el director ejecutivo del PNUMA asigna cada dos años a cada país un estimado de la contribución que dicho país habrá de cubrir de manera voluntaria al Fondo para el Medio Ambiente.

llamado en repetidas ocasiones a desarrollar mecanismos “innovadores” de financiamiento como complemento a las fuentes oficiales de recursos y a fortalecer la cooperación con el GEF. Sin embargo, a medida que evolucione la discusión en torno a la transformación de la GAI, resulta previsible que surjan voces favorables al establecimiento de una escala obligatoria de contribuciones, la cual tendrá importantes repercusiones sobre el funcionamiento del Programa y la participación de la comunidad internacional.

Otro de los retos ligados con el financiamiento de la GAI presente en las recomendaciones del Paquete de Cartagena consiste en utilizar al GEF para el financiamiento de proyectos y no para el sostenimiento de los gastos administrativos del Programa. Para el bienio 2008-2009, se espera que 70% de los recursos del Fondo sean utilizados en el pago de salarios y otros gastos administrativos vinculados con proyectos.¹⁶ Esta situación se explica también, parcialmente, por la falta de un acuerdo respecto al incremento de los recursos derivados del presupuesto ordinario que la ONU canaliza en forma anual al PNUMA; al incremento de los recursos humanos dedicados a la implementación de proyectos, y a la creación de fondos fiduciarios ubicados en diversas instituciones (PNUMA, PNUD, Banco Mundial, AMUMA), destinados a financiar proyectos ambientales.

El desarrollo de capacidades nacionales, la transferencia de tecnología y la coordinación de las actividades ambientales nacionales para el desarrollo sustentable es una de las áreas de mayor importancia para la GAI. No obstante los retos que persisten, se han logrado avances en los últimos años, principalmente a través de la creciente coordinación entre las actividades del PNUMA y el Programa de las Naciones Unidas para

¹⁶ PNUMA, *op. cit.*

el Desarrollo (PNUD), así como de la transversalización del Plan Estratégico de Bali (PEB) en los programas de trabajo bienales del PNUMA.

El PEB, adoptado por el Consejo de Administración en 2005, llama al PNUMA a responder de manera más activa a las necesidades de los países en desarrollo. Menciona los siguientes objetivos: fortalecer la capacidad de las economías y de los países en desarrollo; proveer medidas para el fortalecimiento tecnológico y el desarrollo de capacidades; incrementar las capacidades de dichos países con relación a las acciones de adaptación y mitigación contra el cambio climático, y aumentar la cooperación entre el PNUMA, los secretariados de los acuerdos multilaterales ambientales, el PNUD y otros actores y agencias especializadas de la ONU.

A pesar de su trascendencia como marco de cooperación intersectorial, el ambicioso mandato otorgado al PNUMA para el desarrollo de capacidades nacionales no recibió los fondos necesarios para su ejecución. Por ello, y aunado a la falta de recursos derivados del GEF, la capacidad de respuesta del PNUMA a las solicitudes de los países en desarrollo se hizo parcialmente dependiente de los mecanismos de asignación de recursos del GEF, establecido en 1991 como una institución independiente cuyas prioridades están ligadas al Banco Mundial, al PNUD y al PNUMA, entre otras agencias ejecutivas.¹⁷ Esta situación de dependencia explica parcialmente por qué durante sus primeros años de existencia, el PEB se limitó a ser una más de las actividades tangenciales del PNUMA. Se requirió de un destacado esfuerzo político para que en el invierno de 2008 el Consejo de Administración adoptara un programa estratégico plurianual,

¹⁷ A fin de orientar a los lectores sobre la importancia de la relación entre el PNUMA y el GEF para la GAL, se sugiere consultar el siguiente documento: Claude Martin y Jacob Werksman, *Thoughts on the Future of the GEF*, PNUMA, 2009.

denominado Estrategia de Mediano Plazo 2010-2013, que por primera vez integró al PEB de manera transversal a la planeación de las actividades del Programa y a la ejecución de sus recursos financieros. No obstante este alentador avance, los retos siguen siendo importantes, pues las actividades del PNUMA en el marco de desarrollo sustentable se concentran en acciones catalizadoras. Igualmente, las acciones se encuentran aún limitadas en gran medida por la reducida presencia del PNUMA en los equipos nacionales de las Naciones Unidas. A pesar de grandes esfuerzos emprendidos, por ejemplo en los temas sobre uso eficiente de los recursos energéticos, las acciones del PNUMA para ejecutar el PEB todavía no han alcanzado la masa crítica necesaria para desencadenar un efecto multiplicador en el sector privado.

El último tema crucial para la GAI señalado en el Paquete de Cartagena fue el llamado a definir el papel del PNUMA dentro de los esquemas de coordinación de la ONU. El mandato con el cual fue creado el PNUMA en 1972 le otorgaba grandes facultades de coordinación en el SNU. La Declaración de Estocolmo y la resolución 2997/72 de la Asamblea General de las Naciones Unidas llamaban al PNUMA a “brindar dirección política general para la dirección y coordinación de los programas medioambientales al interior del SNU”.¹⁸ A pesar de su claro mandato, a más de tres décadas, la capacidad coordinadora del PNUMA se ha visto fuertemente erosionada.

Entre las razones citadas para explicar esta gradual pérdida de relevancia destaca la proliferación de los AMUMA. De acuerdo con cálculos del PNUMA, en la actualidad existen más de quinientos tratados o convenciones internacionales legalmente autónomos con competencias en el ámbito medioambiental. Si bien la gran mayoría de ellos tienen un ámbito de aplicación regional

¹⁸ Asamblea General, resolución 2997 (XXVII), 15 de diciembre de 1972.

o bilateral, hay 45 convenciones internacionales de carácter global. De acuerdo con la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas, para distinguir la importancia que estas convenciones tienen para la GAI resulta de utilidad definir su nivel relativo de autonomía con respecto a las organizaciones internacionales que las administran. Por ejemplo, la Organización Marítima Internacional administra cinco convenciones internacionales sobre seguridad marítima; la Organización Internacional del Trabajo administra 11 convenciones relativas a la seguridad ambiental en los lugares de trabajo, y la Agencia Internacional de la Energía Atómica administra cinco convenciones sobre seguridad nuclear.

Por su parte, el PNUMA proporciona servicios administrativos a nueve convenciones y protocolos globales y a ocho convenciones cuyo ámbito de aplicación es regional.¹⁹ En virtud de que los tratados internacionales mencionados en el párrafo anterior fueron creados por las respectivas asambleas de las agencias especializadas de la ONU, sus costos administrativos, así como su autonomía para definir sus programas de trabajo son limitados. En cambio, las convenciones o tratados internacionales administrados por el PNUMA son el resultado de negociaciones llevadas a cabo en asambleas internacionales independientes y más amplias que el Consejo de Administración, compuesto únicamente por 58 Estados. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono cuenta a partir de octubre de 2009 con la participación universal de 196 Estados. Esta situación explica por qué la relación jerárquica entre el PNUMA y los secretariados o conferencias de las partes es particularmente ambigua, pues no cuenta con la legitimidad ni la

¹⁹ Una lista completa de los AMUMA se encuentra disponible en JIU, *Examen de gestión de la gobernanza ambiental dentro del Sistema de las Naciones Unidas*, JIU/REP/2008/3, 2008, Anexo 1.

autoridad jurídica necesaria para guiar sus actividades y vigilar la plena implementación de convenciones internacionales que superan por mucho la membrecía del Consejo de Administración.

Existe un tercer grupo de convenciones ambientales independientes del PNUMA. Tal es el caso de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas para el Combate de la Desertificación, las cuales gozan de un estatus especial para implementar autónomamente su propio programa de trabajo y presupuesto; en estos casos la relación de coordinación/subordinación con respecto a las prioridades estratégicas del PNUMA es aún más tenue.

Con el propósito de fomentar la coordinación entre los AMUMA y de incrementar el papel supervisor del PNUMA, el Paquete de Cartagena logró un avance significativo al establecer las externalidades negativas derivadas de la proliferación de acuerdos y agendas de los AMUMA. Por ello, recomendó fomentar sinergias y vínculos entre los acuerdos dedicados a temáticas comunes; tal es el caso de los secretariados de las convenciones sobre químicos o entre aquéllos sobre diversidad biológica. Asimismo, en las recomendaciones de Cartagena se llamó al PNUMA a adoptar un papel más activo para evaluar la efectividad de los acuerdos y por extensión el nivel de cumplimiento de los Estados.

El Paquete de Cartagena propuso la adopción de la membrecía universal del Consejo de Administración como una solución para dotar de legitimidad al PNUMA para administrar e implementar las actividades de los AMUMA. Incluso, en los últimos años se han formulado otras propuestas como la adopción de una decisión en la Asamblea General de la ONU, en la cual se propongan modalidades específicas para dotar al PNUMA de mayor capacidad de supervisión sobre los AMUMA. Aunque

se reconocen avances en temas como el establecimiento de un grupo de sinergias entre las convenciones de químicos, así como la organización simultánea de conferencias de las partes, aún no existe el consenso necesario de los Estados para otorgar al PNUMA un papel centralizador y sistémico, congruente con las necesidades planteadas por los desafíos ambientales. Las reticencias a otorgar mayores competencias al PNUMA se trasluce, en muchos casos, detrás del debate ampliamente circular respecto a la cuestión de la *autonomía jurídica* de los AMUMA. Uno de los obstáculos estructurales que impiden superar este debate se debe a que, como ya se señaló anteriormente, el PNUMA no cuenta con las atribuciones de la mayoría de las agencias especializadas de las Naciones Unidas, las cuales se crearon como resultado de la negociación de un tratado internacional.

La discusión en torno a las atribuciones y a la autonomía son factores clave para definir la posición del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como coordinador sistémico del SNU. En 1972, los arquitectos del PNUMA llegaron a la conclusión de que la respuesta de la ONU a los problemas medioambientales requería de una “institución ancla”. Incluso, se subrayó el hecho de que diversas agencias especializadas tenían “responsabilidades constitucionales sobre amplias áreas del medioambiente humano”.²⁰ Por ello, la comunidad internacional decidió no interferir con el mandato de agencias especializadas, como la FAO, la UNESCO, la OMS, la OMM y la AIEA. En cambio, se esperó que al crear un programa con funciones normativas y catalíticas ligado a la Asamblea General, al ECOSOC y al secretario general, quien designa al director ejecutivo, se

²⁰ Asamblea General de la ONU, A/Conf.48/12, 1972, Documento citado por Maria Ivanova, “Moving Forward by Looking Back: Learning from UNEP’s History”, en Lydia Swart y Estelle Perry (eds.), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*, Nueva York, Center for UN Reform Education, 2007.

lograría dar cuenta del carácter transversal de los problemas ambientales y fomentar, a la vez, la cooperación entre las agencias especializadas a través del brazo financiero que representó en aquel entonces la creación del FMA.²¹ A lo largo de los años, y a pesar de avances reconocidos como la creación entre el PNUMA y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, las agencias especializadas han mantenido la independencia de sus programas ligados al medioambiente, por ejemplo, en el caso de los programas de evaluación de la UNESCO. Como parte de la reforma de la gestión de las Naciones Unidas se han creado diversas instancias de cooperación internacional que opacan el liderazgo del PNUMA, entre ellas se han citado la Comisión de Desarrollo Sustentable, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial e incluso el Grupo de Administración del Medio Ambiente.

La falta de coherencia en las actividades ambientales del SNU fue señalada por la Dependencia Común de Inspección. En su reciente evaluación del SNU, la Dependencia Común deploró que en pleno siglo XXI “no exista un marco estratégico único que abarque a todo el Sistema de las Naciones Unidas”; en segundo lugar, indicó que existen evidencias que comprueban “la duplicidad de actividades realizadas bajo los rubros de desarrollo sustentable y medioambiente, en especial en referencia a la integración del medioambiente dentro del proceso de desarrollo sustentable”, y en tercer lugar, señaló “la duplicación en las solicitudes de recursos, en especial en el rubro medioambiental, desprovistas de toda referencia a un plan estratégico sistémico”.²² Para paliar estas deficiencias la entidad supervisora ha

²¹ Véase Dennis Dijkzeul, *The Management of Multilateral Organizations: A Public Management Perspective on UNFPA, UNICEF, and the JCGP*, Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p. 45.

²² JIU, JIU/REP/2008/3, 2008, pp. 7-8.

recomendado a la Asamblea General de la ONU considerar la adopción de un documento de orientación estratégica sistémica que señale una clara división de trabajo entre actividades de protección ambiental y actividades de desarrollo sustentable.

Los retos para alcanzar un compromiso internacional sobre el concepto *gobernanza ambiental internacional*

El 10 de febrero de 2009, los embajadores Heller y Maurer entregaron a la Asamblea General de la ONU un informe sobre los resultados de las consultas acerca de las actividades ambientales de las Naciones Unidas. En él se señalan las etapas que el proceso ha seguido desde sus inicios en 2006. Indica el apoyo que la comunidad internacional ha dado a las ideas de fortalecer el andamiaje institucional de las Naciones Unidas, mejorar la GAI, evitar duplicidades y concentrarse en las actividades destinadas a crear capacidades, asociaciones y desarrollo científico.²³ Con base en el trabajo realizado a lo largo de dos años, en mayo de 2008 los copresidentes propusieron a la Asamblea General un proyecto de resolución construida en torno a propuestas específicas para mejorar la gobernanza internacional bajo el paradigma de un *incrementalismo ambicioso*.

Los copresidentes reconocieron que la reforma se vería desde un inicio limitada por las divergencias respecto a la percepción sobre los obstáculos/ventajas derivados de la fragmentación/especialización del sistema ambiental mundial en diversos polos y acuerdos ambientales. Por otra parte, reconocieron los desacuerdos sobre la importancia relativa del pilar medioambiental del desarrollo sustentable *vis à vis* de otros objetivos claves, como la erradicación de la pobreza, los cuales forman

²³ Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GC.25/INF/35, 2009.

parte del pilar social del desarrollo sustentable. De acuerdo con el informe de las consultas, se dieron incluso discrepancias respecto al papel que el PNUMA debe tener en el interior del SNU. Para varios países resulta claro que una de las principales deficiencias de la actual configuración institucional es que no ha permitido al PNUMA cumplir a cabalidad con las facultades que desde 1972 le otorgó la Asamblea General de la ONU, sin embargo, para otros, el dar mayores facultades conlleva el riesgo de que el PNUMA “exceda su mandato”.

Un tema en el que no se llegó a un compromiso que permitiera ir más allá de lo alcanzado en el Paquete de Cartagena de 2002 fue la relación entre el PNUMA y los AMUMA. Como se mencionó anteriormente, el proceso de consultas informales de la Asamblea General representó el primer intento sustantivo por clarificar las expectativas de la comunidad internacional en torno a las relaciones de coordinación y cooperación entre los AMUMA y el PNUMA. Partiendo de las recomendaciones que el Grupo de Ministros de Medio Ambiente adoptó en 2002, los copresidentes propusieron alternativas para establecer, por medio del PNUMA, un mecanismo de revisión periódica de la efectividad y el cumplimiento de los AMUMA así como fomentar las sinergias y vínculos mediante evaluaciones científicas en temáticas de interés común. Incluso propuestas innovadoras vinculadas a la implementación del PEB no fueron cabalmente interpretadas como un paso necesario para paliar las deficiencias en materia de orientación estratégica sistémica. Tal es el caso de la idea de integrar un llamado consolidado para la totalidad del SNU, a través del PNUMA, de las necesidades y actividades planeadas para la ejecución de proyectos en materia de desarrollo de capacidades y transferencia de tecnología.

Después de numerosas rondas de consultas se desprendió que la comunidad internacional tendría aún que avanzar un buen trecho para ir más allá de lo alcanzado en Cartagena de

Indias. En consecuencia, los copresidentes recomendaron, en febrero de 2009, a los ministros de Medio Ambiente discutir el futuro del proceso a fin de hallar el “compromiso político” necesario para alimentar a la Asamblea General con propuestas constructivas y pragmáticas para mejorar el sistema ambiental global.²⁴ Algunas semanas después de la entrega de este informe, el Foro Mundial Ministerial decidió, por medio del Consejo de Administración del PNUMA, abordar nuevamente la GAI como parte de sus consultas a nivel ministerial.

En Nairobi, el FMMMA reconoció que el sistema actual se encuentra fragmentado y carece de coherencia. Asimismo, admitió la necesidad de demostrar audacia y ambición con relación al proceso del fortalecimiento de la GAI. Señaló que dicho proceso deberá acompañar de manera paralela otros temas y procesos tan amplios como el medioambiente, la agricultura y el desarrollo, y habrá de estar fundamentado en los principios de igualdad, equidad y plena participación de todos los intereses sociales involucrados. Por otra parte, los ministros de Medio Ambiente abogaron por utilizar de manera más eficiente las estructuras existentes; definir claramente el papel del PNUMA en la nueva arquitectura ambiental internacional y reiteraron la importancia de que el Programa mantenga, e incluso fortalezca, sus actuales funciones normativas y operativas.

Aunque no se llegó a un acuerdo concreto en ninguno de los temas cruciales de la GAI, las autoridades ambientales enviaron un claro mensaje a la comunidad internacional en el sentido de que esperan que el 20 aniversario de la Cumbre de la Tierra de 1992 sea la oportunidad idónea para finalizar las negociaciones de un “paquete completo para la reforma de la GAI”.²⁵

²⁴ *Idem.*

²⁵ Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GC.25/INF/37/, 2009.

En respuesta a estas recomendaciones, se estableció un Grupo de Ministros de Medio Ambiente encomendado a presentar a la 11 sesión especial en 2010, y más adelante a la Asamblea General, opciones para mejorar la gobernabilidad ambiental internacional.²⁶ Dicho grupo dio origen al Proceso de Belgrado, por la ciudad donde se llevó a cabo su primera reunión. Inicialmente se planteó la preocupación sobre la apertura y la transparencia de las actividades del Proceso de Belgrado. Otras limitaciones de dicho foro, con relación al ejercicio análogo emprendido en 2001, fue su carácter limitado, debido a que se instrumentó alrededor de la noción del “núcleo de países” geográficamente equilibrado y al escaso número de reuniones que se celebraron de acuerdo con su mandato. Otro factor considerado fue la exclusión de esta iniciativa del Comité de Representantes Permanentes del PNUMA y de los actores del proceso de consultas informales de la Asamblea General, incluyendo las presidencias de los grandes grupos negociadores como el G77 y la Unión Europea. Por último, no previó la participación de los secretariados de los AMUMA. A pesar de estas deficiencias, el Proceso de Belgrado concluyó su trabajo en octubre de 2009.

El resultado se titula “Conjunto de opciones para mejorar la GAI”. La principal conclusión de dicho documento fue el establecimiento de una primera definición consensual de lo que la comunidad internacional espera de un sistema efectivo para la GAI. Asimismo, y sin ánimo de adelantar conclusiones, se considera que el Proceso de Belgrado abre una vía institucional para discutir tanto el fortalecimiento del PNUMA como la transformación de las estructuras existentes para dar lugar a una organización paraguas, a una agencia especializada o incluso a reformas sustantivas a las estructuras del ECOSOC y de la Comisión de Desarrollo Sustentable. El resumen de los copresi-

²⁶ Consejo de Administración del PNUMA, UNEP/GC.25/4, 2009.

dentes indica claramente las opciones institucionales, los objetivos, las funciones y acciones que se planea llevar a cabo en el corto y mediano plazo.

Los procesos de discusión sobre la *gobernanza ambiental internacional* en el seno de la Asamblea General y el Consejo de Administración del PNUMA no son los únicos foros interesados en el futuro de la arquitectura global del medioambiente. En los últimos dos años se han formulado propuestas radicales para transformar en profundidad el sistema internacional.

Una de las propuestas que más han sido debatidas fuera del Consejo de Administración del PNUMA es la creación de una Organización de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONUMA). La “propuesta francesa”, o el “llamado de París”, como incluso se le ha denominado, encuentra sus orígenes en un llamado al PNUMA, del entonces presidente Jacques Chirac, a federar a los secretariados de las convenciones ambientales en “un proceso de reforma progresivo destinado a desembocar en una autoridad mundial”.²⁷ La iniciativa se cristalizó en marzo de 2007 en la conferencia internacional “Ciudadanos de la Tierra”, en la cual se creó, con el apoyo de 52 países, el “Grupo de Amigos de la ONUMA”. El Grupo coincidió en la necesidad de abogar por la transformación del PNUMA en la ONUMA como una alternativa para paliar la descoordinación e incoherencia de las estructuras existentes.

Para sus promotores, la ONUMA no sería modelada bajo el paradigma de las agencias especializadas creadas en el siglo XX. Sería una organización representativa de los desafíos del siglo XXI con el llamado a ser “un hogar común” para todos los actores con incidencia en las cuestiones medioambientales; agruparía en un mismo foro la totalidad de la agenda ambien-

²⁷ Jacques Chirac, “Discours du Président de la République devant le Congrès de l’Union Mondiale pour la Nature”, París, 3 de noviembre de 1998.

tal internacional; daría inicio a una nueva asociación Norte-Sur en beneficio del desarrollo sustentable, y estaría dotada de visibilidad internacional y de autoridad política. Con base en estas propuestas se convocó en abril del mismo año, en el puerto marroquí de Agadir, a la primera reunión del Grupo de Amigos. Sus deliberaciones se enmarcaron en dos grandes temáticas: el mandato de la ONUMA y sus aspectos institucionales. A pesar de la originalidad de las discusiones en Agadir, la mayoría de los países ahí representados no se encontraron en posibilidad de acordar, incluso en el texto de una declaración política, las medidas financieras, jurídicas e institucionales necesarias para definir el mandato y la estructura de la ONUMA. Tampoco se plantearon en su momento las implicaciones tanto financieras como institucionales de crear nuevas estructuras internacionales, ni de las consecuencias que esto tendría con respecto a las funciones y la estructura del PNUMA.

En retrospectiva, la propuesta francesa fracasó por tres razones fundamentales. En primer lugar, le concedió mayor importancia a la forma sobre la función. Esta elección rápidamente polarizó las discusiones entre partidarios y adversarios de la ONUMA. Por otra parte, no alcanzó a responder a los intereses de numerosos países en desarrollo que esperaban ver igualmente representadas en un nuevo foro las prioridades en materia de desarrollo económico y creación de capacidades. En tercer lugar, el apremio con el cual la iniciativa fue impulsada no permitió crear un ambiente de mutua confianza entre todas las partes involucradas. Un punto adicional que habría que explorar es el impacto que el proceso paralelo de la ONUMA pudo haber tenido en el desarrollo de las consultas informales en la Asamblea General de la ONU.

En septiembre de 2007 una reunión de ministros de Medio Ambiente y Desarrollo convocada por el gobierno de Brasil buscó replantear la discusión de la GAI en términos del “equilibrio

necesario entre los tres pilares del desarrollo sustentable”. Si bien el llamado de Brasil para crear una institución internacional capaz de agrupar bajo su mandato todos los temas ligados al desarrollo sustentable no encontró el eco suficiente, se logró poner sobre la mesa todas las opciones para la reforma de la estructura internacional.

Por último, la Mancomunidad de Estados se pronunció en 2008 por una organización ambiental fuerte, responsable de todos los AMUMA y de la toma de decisiones internacionales en materia de medioambiente.

En otro orden de ideas, el primer ministro británico ha sugerido recientemente fortalecer al Banco Mundial con mayor capacidad ejecutiva en asuntos medioambientales, en especial los ligados al cambio climático, para poner en práctica proyectos de desarrollo y medioambiente, lo cual le permitirá absorber muchas de las funciones de cooperación del PNUD y del PNUMA. En el caso de este último, incluso podría limitarse a llevar a cabo acciones principalmente normativas y catalizadoras en el campo del cambio climático. Incluso, a finales de 2009, los presidentes de Francia y Brasil han expresado un llamado conjunto por la creación de una organización para el desarrollo sustentable, respecto a la cual aún no se han brindado mayores precisiones.

La posición de México hacia la reforma del PNUMA

México ha sido un actor relevante en la búsqueda de un sistema internacional eficiente e inclusivo para resolver los inmensos desafíos del desarrollo sustentable revelados desde 1987 por el informe “Nuestro futuro común”, de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, mejor conocido como Informe Brundtland. Esta política le ha permitido ser el principal

aliado y socio del PNUMA en la región de América Latina y el Caribe.

México participó en la Conferencia de Estocolmo en 1972 y fue uno de los miembros fundadores del PNUMA. Desde su creación, en 1973, nuestro país nunca ha dejado de formar parte del Consejo de Administración del PNUMA, lo que le ha permitido influir en las decisiones relativas al fortalecimiento del Programa. Ha sido miembro de la mesa directiva del Consejo de Administración en dos periodos, de 1999 a 2001 y de 2009 a 2011.

Es importante destacar que desde 1995 México ha formado parte de la mesa directiva del Comité de Representantes Permanentes, con sede en Nairobi, en cuatro ocasiones: de 1995 a 1997, de 1997 a 1998, de 1999 a 2001 y de 2003 a 2005. Otro elemento que permite destacar la relevancia que nuestro país otorga al PNUMA es el ofrecimiento para hospedar en dos oportunidades el Día Mundial del Medio Ambiente; la primera en 1990 en la Ciudad de México, y la segunda en 2009 en Xcaret, Quintana Roo, en la que la candidatura mexicana fue retenida frente a otras ofertas de sede.

En 1992, una importante delegación del gobierno, la academia y la sociedad civil mexicana participó en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. México contribuyó a dicho foro con propuestas constructivas y ambiciosas, argumentando las principales exigencias del desarrollo sustentable para “un nuevo orden mundial pacífico, democrático y justo”.

En febrero de 2000, de manera previa a la reunión de Ministros de Medio Ambiente de Cartagena de Indias, nuestro país ratificó su apoyo al mandato y a los principios del PNUMA, y reiteró en voz de su jefe de delegación su “indeclinable compromiso con el fortalecimiento y la rápida transformación de la organización”. En aquel año, México también fue uno de los primeros promotores de la necesidad de establecer un mecanismo para evaluar las deficiencias de las instituciones ambientales

internacionales y proponer alternativas para su fortalecimiento. En dicha negociación, la persuasión de la delegación de México fue crucial para suavizar la posición de varios países latinoamericanos opuestos en principio a la creación del Grupo Consultivo de Ministros de Medio Ambiente que desembocó en las reformas aprobadas en Cartagena de Indias.

En 2003, nuestro país mantuvo su compromiso con los acuerdos alcanzados el año anterior como parte del Paquete de Cartagena. México señaló la necesidad de fortalecer la autonomía financiera del PNUMA a través de la escala voluntaria indicativa de contribuciones, y fue uno de los primeros promotores del fortalecimiento de la capacidad de las oficinas regionales. Por otra parte, apoyó el llamado al PNUMA para desempeñar un papel más activo en el seguimiento de los acuerdos de la Cumbre de Johannesburgo, en especial en la implementación de la estrategia para el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología de conformidad con el Programa 21.

A partir de aquel año, el apoyo político de México hacia el PNUMA se vio reforzado por un importante incremento de su participación financiera en el Fondo para el Medio Ambiente. De 2003 a 2007 la contribución de nuestro país al FMA pasó de 100 000 a 350 000 dólares estadounidenses; cifra que actualmente mantiene. Con ello, México se ha consolidado como el principal contribuyente latinoamericano a las actividades del PNUMA, por encima de cualquier otro grupo de países de la región.

En 2006, nuestro país aceptó la responsabilidad de codirigir el proceso de consultas informales, lo que le ha permitido formular y respaldar muchas de las propuestas encaminadas al fortalecimiento de la arquitectura ambiental internacional mencionadas en este artículo. En 2007, participó en el Grupo de Amigos de la ONUMA.

Por otra parte, México ha mantenido una posición de liderazgo regional en las actividades de cooperación del Programa

de las Naciones Unidas para el medio Ambiente por medio del fortalecimiento de sus capacidades operativas. Como resultado de esta política, en 2008 suscribió un programa de trabajo bienal con el PNUMA, el cual destaca la posibilidad de ampliar el ámbito de la cooperación internacional en proyectos que involucren intereses compartidos con los países centroamericanos y del Caribe. Los principales objetivos de este innovador convenio son: continuar y fortalecer las actividades de cooperación en ámbitos en los que el PNUMA ha venido apoyando las prioridades ambientales de México; cooperar en nuevas áreas y temas emergentes de interés mutuo, y establecer una alianza para emprender actividades conjuntas encaminadas a la instrumentación de planes y programas ambientales de alcance regional y subregional.

Este instrumento es asimismo relevante, pues es la primera manifestación de un Estado en la que se respalda el nuevo enfoque programático y estratégico del Plan de Mediano Plazo (2010-2013), respecto al cual México ha manifestado su deseo de ver al PNUMA orientar sus esfuerzos hacia la obtención de resultados; el fortalecimiento de las capacidades de los países en la gestión de sus prioridades ambientales, y la descentralización del PNUMA.

Conclusión

El debate actual en torno a la *gobernanza ambiental internacional* refleja la incapacidad de la comunidad internacional para implementar cambios radicales y ambiciosos a fin de dotar a las instituciones internacionales de la capacidad de frenar y revertir la rápida degradación ecológica global. Sin embargo, esta misma comunidad tiene la obligación de llegar a un acuerdo sobre la reforma de la GAI.

La evolución en la discusión en los últimos ocho años hace pensar que a pesar de los avances alcanzados, el escenario internacional parece encontrarse en una coyuntura similar a aquella de 2001. La comunidad internacional se encuentra frente al desafío de clarificar con nitidez el papel que el PNUMA debe desempeñar, por una parte, al interior del Sistema de las Naciones Unidas y, por otra, en el marco del desarrollo sustentable. En este sentido, las discusiones deben centrarse primeramente en la función que el sistema internacional debe desempeñar y dejar que la forma institucional se colija de sus funciones.

Diversas voces han opinado, recientemente, que el 20 aniversario de la Cumbre de la Tierra será la oportunidad para generar un consenso político al más alto nivel sobre un *nuevo paradigma internacional*. Sin embargo, a tres años de distancia de este acontecimiento no se percibe un sentimiento de urgencia entre los Estados y sus grupos negociadores respecto a la necesidad de lograr dicho acuerdo. Incluso, se observan retrocesos en comparación con los acuerdos alcanzados en 2002 en la Conferencia de Cartagena de Indias y en la Conferencia de Revisión de Durban.

Los retos que deberá enfrentar la comunidad internacional al adoptar un acuerdo en 2012 son: formular una clara división de trabajo en cuanto a la complementariedad de los pilares económico, social y ambiental del desarrollo; revertir los elevados costos de transacción generados por la multiplicación y consecuente fragmentación de iniciativas y acuerdos internacionales ambientales autónomos y jurídicamente vinculantes, y por último, formular un consenso sobre el compromiso real que la comunidad internacional esté dispuesta a adoptar con relación al lugar estratégico del PNUMA dentro del Sistema de las Naciones Unidas.

Una de las áreas más prometedoras para la síntesis entre las columnas ambiental y económica del desarrollo sustentable

es la propuesta de la llamada “economía verde”. Esta propuesta busca enfatizar el potencial que tiene, en la actual depresión económica, la promoción de alternativas sustentables para un impulso global, no solamente de las economías industrializadas, sino de aquéllas en desarrollo, partiendo de la certeza de que la inversión en el medioambiente genera rendimientos económicos crecientes. La economía verde puede ser una realidad si se dan los incentivos necesarios para, entre otros, elevar la eficiencia energética de la industria de la construcción; desarrollar y masificar el recurso a las energías renovables; poner en marcha sistemas de transporte eficientes y sustentables, y adquirir conciencia del potencial económico de proteger la infraestructura ecológica del planeta. Por supuesto, el nuevo paradigma requerirá alterar a largo plazo los patrones de producción y consumo; crear un mercado financiero para la exploración y masificación de alternativas energéticas, y revalorizar el papel del Estado como regulador del desarrollo sustentable.

A pesar de la acogida que ha recibido el concepto de una economía verde en varios círculos de influencia, incluyendo la nueva administración norteamericana, que ha decidido invertir más de ciento cincuenta mil millones de dólares durante la próxima década en alternativas tecnológicas con base en fuentes renovables de energía, en muchos países en desarrollo existen aún fuertes resistencias para aceptar mayores compromisos ambientales si éstos no van acompañados de recursos *nuevos y adicionales*. Estas resistencias se traducen en la negativa a abordar con seriedad la discusión en torno al fortalecimiento de las instituciones ambientales internacionales, incluida la discusión respecto a la posición que el PNUMA debe tener al interior del SNU. Por ello, resulta previsible que cualquier promesa relacionada con el aumento de la cooperación internacional del PNUMA irá de la mano de mayores competencias para evaluar el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de

los acuerdos ambientales internacionales y de otras normas y estándares internacionalmente aceptados.

La paradoja entre cooperación internacional para el desarrollo y la mayor rendición de cuentas traduce las tensiones existentes en la percepción que se tiene, en los países en desarrollo y desarrollados, respecto a los pilares del desarrollo sustentable: preservación del medioambiente y superación de la pobreza. Resulta paradójico que a 30 años de distancia, la comunidad internacional en su conjunto no haya asumido plenamente la responsabilidad de preservar el medioambiente de acuerdo con el paradigma compartido de las *responsabilidades comunes, pero diferenciadas*.

Un segundo riesgo que debe considerarse de cara al posible acuerdo en 2012 es la posibilidad de que se dé un arreglo internacional únicamente con relación a las estructuras internacionales para el cambio climático, quizás por medio de la creación de un acuerdo jurídicamente vinculante dotado de cuotas obligatorias, así como de los recursos derivados de la figura que en un escenario post Kioto adopten los mecanismos para el desarrollo limpio. Esta situación ciertamente marginará aún más al PNUMA en el escenario global, a menos que ganen relevancia esquemas ejecutados por las Naciones Unidas, como el denominado Reducción de Emisiones mediante la Disminución de la Deforestación (REDD+).

En el largo plazo, los desafíos internacionales requieren de una estructura institucional que cuente con los siguientes atributos: legitimidad internacional; autoridad política bajo un claro mandato para revertir la degradación ambiental; capacidad para centralizar la información sobre normas y estándares internacionales en un foro único; autoridad y capacidad para responder de manera descentralizada a las necesidades de creación de capacidades y transferencia de tecnología a los países en desarrollo, mediante un esquema de cooperación claro y

definido con las agencias operativas; integración de las actividades y programas de los acuerdos multilaterales ambientales; un papel y mandato estratégico definido dentro del Sistema de las Naciones Unidas, y la corresponsabilidad internacional bajo el principio de las responsabilidades comunes, pero diferenciadas, el cual conlleva a la contribución de todos los Estados al sostenimiento de la estructura ambiental internacional.