

Boletín Informativo #2

La Dimensión Ambiental del Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible



PNUMA - División de Legislación y Convenciones Ambientales (DELC)

Nota sobre los Boletines Informativos: Los temas relacionados con el Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible (IFSD, por sus siglas en inglés) son complejos y numerosos. La información existente es dispersa y a veces no está fácilmente disponible. Esta serie de boletines ha sido preparada para atender algunas de estas lagunas de información y conocimiento, además de ayudar a entender algunas de las inquietudes que han surgido en reuniones formales e informales con relación al pilar ambiental del IFSD. Los Boletines Informativos no representan la posición de un solo actor, ni tampoco la de la Secretaría del PNUMA o de sus estados miembros, sino que tratan de ser boletines informativos y no prescriptivos. Estos boletines serán publicados periódicamente durante los próximos 12 meses, en anticipación a la Cumbre de Río+20.

Fragmentación del Pilar Ambiental y su Impacto sobre la Eficiencia y la Efectividad

A. Fragmentación del Pilar Ambiental

Mucho antes de la creación del PNUMA por parte de la Asamblea General, en 1972, como la entidad ambiental principal dentro del sistema de las Naciones Unidas, los temas ambientales ya estaban incluidos en varios programas de las agencias de las Naciones Unidas. Posteriormente, los temas ambientales también han sido abordados a través de varios acuerdos ambientales multilaterales, muchos de los cuales derivan del trabajo mismo del PNUMA.

La creación del PNUMA, la incorporación de temas ambientales en los diferentes programas de las Naciones Unidas y la negociación de más de 500 Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) constituye un logro notable.

Pero, si bien ha habido muchos logros, también hay que reconocer que la comunidad internacional ha adoptado un enfoque fragmentado ante los problemas ambientales, respondiendo a los mismos a medida que van emergiendo y de forma aislada. Este enfoque ha llevado a una fragmentación en la forma en que la comunidad internacional ha abordado:

a) La inversión dedicada a temas ambientales a través de varias instituciones, incluyendo el PNUMA, el Programa de

las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), los Acuerdos Ambientales Multilaterales (AMUMA), etc.

- b) La gestión científica a través de los órganos subsidiarios de los AMUMA, el Panel de Asesoría Técnica y Científica del FMAM, etc.
- c) Los esfuerzos para el desarrollo de capacidades a través de agencias, programas, AMUMA, etc.
- d) El establecimiento de las principales instituciones ambientales en varias ciudades alrededor del mundo como Bonn, Ginebra, Montreal, Nairobi, Washington, etc.

adoptados en los últimos quince años, realizado para el PNUMA por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, llamado "Gobernanza Ambiental Internacional: Demandas y resultados de AMUMA seleccionados entre los años 1992-2007", muestra que el sistema internacional de gobernanza ha entrado en una nueva fase de su evolución. El número de negociaciones ha disminuido luego de la Cumbre de Río de 1992, aunque las mismas no han terminado (ver figura 1). El estudio también muestra que el sistema se enfoca cada vez más en la implementación, tal como lo demuestra el aumento año a año en el número de partes de las convenciones, que continuaba creciendo en el año 2004. (ver figura 2).

La Figura 1 muestra un resumen del número de reuniones y

Un estudio sobre varios AMUMA

Figura 1: Número de Acuerdos Ambientales Multilaterales (Incluyendo Modificaciones & Enmiendas), 1970 - 2009

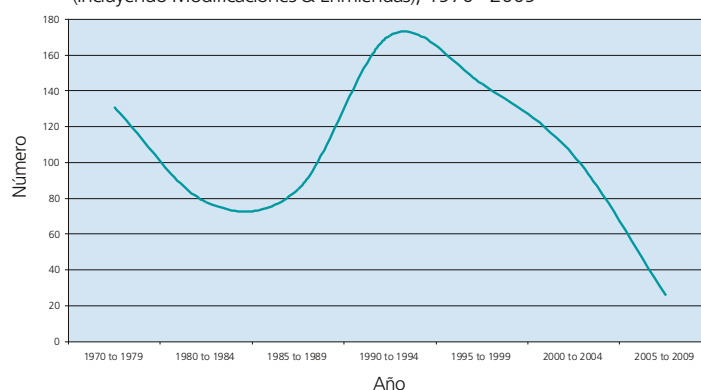
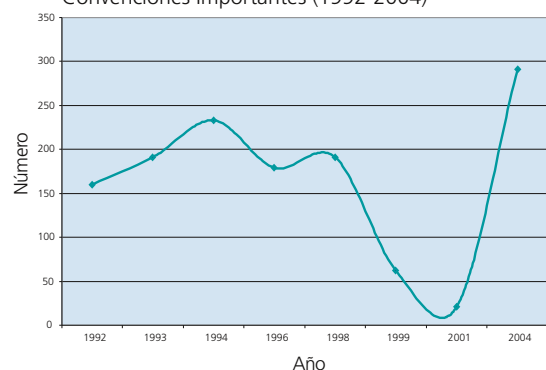


Figura 2: Número de participantes en Convenciones Importantes (1992-2004)



decisiones adoptadas por las Conferencias de las Partes (COP) de varios AMUMA entre los años 1992-2007. Un total de 540 reuniones, en las cuales se adoptaron 5.084 decisiones, requiriendo preparación y seguimiento, además de la dedicación de mucho tiempo y recursos,

es indicativo de una gran carga impuesta a los gobiernos.

La pregunta resultante es si el sistema actual de gobernanza está bien equipado para responder a las nuevas tendencias.

Tabla 1: Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible - Segundo informe

Acuerdo Multilateral sobre el Medio Ambiente	Entrada en vigor (fecha)	Núm. de Partes	Núm. de reuniones	Decisiones/resoluciones
Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación	1992	160	77	398
Convenio sobre la Diversidad Biológica	29/12/1993	191	21	352
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de la Fauna y Flora Silvestres	01/07/1975	173	40	1892
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres y sus protocolos	01/11/1983	109	54	501
Acuerdo sobre la Conservación de las Aves Acuáticas de Africa y Eurasia	01/11/1999	62	14	49
Acuerdo sobre la Conservación de Albatros y Petreles (ACAP)	02/01/2004	11	5	16
Acuerdo sobre la Conservación de Poblaciones de los Murciélagos en Europa (EUROBATS)	16/01/1994	31	18	42
Acuerdo sobre la Conservación de los Pequeños Cetáceos del Mar Báltico, del Nordeste del Atlántico y de los mares de Irlanda y del Norte	29/03/1994	10	19	40
Acuerdo sobre la Conservación de Cetáceos del Mar Negro, el Mar Mediterráneo y la zona Atlántica Contigua	01/06/2001	21	7	113
Acuerdo sobre la Conservación de Focas del Mar de Wadden	01/10/1991	3	N/A	N/A
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía grave o Desertificación, en particular en Africa	26/12/1996	179	23	217
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	21/03/1994	192	73	306
Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	16/02/2005	182	N/A	N/A
Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Informado Previo relativo al Comercio Internacional de Sustancias Químicas y Plaguicidas Peligrosos	24/02/2004	122	6	40
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	17/05/2004	158	6	65
Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas	21/12/1975	158	73	549
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	22/09/1988	191	14	2
Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono	01/01/1989	191	90	502
		Totales	540	5,084

Acuerdos con historial suficiente para proveer datos sustanciales
Acuerdos más recientes para los que hay menos datos disponibles
UNEP/GC25/INF/16/Add.1.

B. Impacto de la fragmentación en la eficiencia y efectividad

1. Uso de recursos financieros

Cada Acuerdo Multilateral sobre el Medio Ambiente (AMUMA) mantiene su propio sistema administrativo, incluyendo costos de su secretariado, financiamiento de reuniones, compras, etc., por lo que están siendo utilizados en administración una gran cantidad de fondos, que podrían dedicarse a actividades en el terreno, para implementar acuerdos o para el fortalecimiento de capacidades. Esta ineficiencia se ve claramente cuando se compara el financiamiento global de los AMUMA, estimado en \$445 millones, con el presupuesto anual consolidado de la Organización Internacional de Comercio, de \$222 millones (para 2010), o el presupuesto de la OIT, de \$726.7 millones (bianual). Ambas entidades tienen autoridad sobre todos los acuerdos multilaterales dentro de sus respectivas áreas de especialidad.

2. Incoherencias en la interpretación de normas

Una de las amenazas más serias al progresivo desarrollo del derecho internacional es la incoherencia¹. La continua revisión y el cambio de acuerdos multilaterales ha resultado en variaciones en la interpretación de reglas y principios internacionales. Esto ha llevado a discrepancias en el uso, interpretación y fortaleza del derecho ambiental internacional. El efecto de las variaciones en la interpretación ha resultado en un debilitamiento gradual de los principios y reglas, y es contraproducente para el desarrollo del derecho ambiental consuetudinario y su codificación.

3. Descuido de las interrelaciones ecológicas

Con muchas áreas temáticas cubiertas en diferentes AMUMA, la especialización en sectores específicos ha resultado en la desatención a las interrelaciones entre los AMUMA especializados. Esta falta de consideración de las interrelaciones no solo es evidente en los aspectos sustantivos, sino que es igualmente preocupante la falta de obligaciones legalmente vinculantes y de financiamiento para atender a las mismas.

4. Ineficiencias estructurales

La estructura fragmentada del sistema de Gobernanza Ambiental Internacional genera una gran cantidad de reuniones, representando una carga considerable para los países participantes, no solo por la necesidad de viajes frecuentes, sino también por los recursos humanos y el tiempo invertidos. Los países en desarrollo se ven especialmente afectados por este fenómeno y corren el riesgo de quedar al margen del sistema.

La incoherencia y la complejidad en el sistema internacional de gobernanza ambiental puede derivar en costos operativos muy altos y en algunos casos puede desalentar la participación de los países en desarrollo. Esto pone en duda la capacidad del sistema internacional de gobernanza ambiental para apoyar de forma coherente a los países a alcanzar sus propios objetivos ambientales y de desarrollo, especialmente a los países en desarrollo.

C. ¿Qué se necesita?

Los AMUMA han emergido como una de las mejores maneras de institucionalizar la cooperación intergubernamental y de impulsar acciones nacionales en el sector ambiental. Han sido clave para establecer estándares, políticas y directrices para dirigir esfuerzos internacionales sobre el medio ambiente. Sin embargo, debido al aumento de tratados y secretarías responsables de su administración, la coherencia y coordinación de esfuerzos son temas cruciales para una gobernanza internacional efectiva.

La mayoría de los AMUMA administrados por PNUMA/ONU tienen secretarías separadas. Esta práctica es bastante excepcional para los acuerdos multilaterales dentro del sistema de las Naciones Unidas, si se la compara con las agencias especializadas, las cuales manejan sus convenciones de una forma más eficiente dentro de su programa regular de trabajo. Adicionalmente, el costo de establecer secretarías independientes es 4.7 veces mayor que si las mismas estuvieran alojadas dentro de la ONU².

El énfasis y los recursos deben dejar de dirigirse a la administración de las secretarías, para dedicarse a la implementación efectiva de los AMUMA a nivel nacional. Existe en la actualidad una gran preocupación de la comunidad internacional por la inadecuada implementación de los AMUMA, como resultado del fracaso en el logro de sus objetivos. Particularmente, los países en desarrollo y los países con economías en transición han tenido dificultades en la implementación, el cumplimiento y la aplicación de varios de estos acuerdos.

¹ Wilfred Jenkins, uno de los más respetados académicos de Derecho Internacional, observó que la fragmentación estaba impidiendo el desarrollo del Derecho Internacional. C. Wilfried Jenks, "The Conflict of Law-Making Treaties", BYBIL vol. 30, (1953) p. 403.

² Como se muestra en el Informe de 2008 de la Dependencia Común de Inspección, el costo de establecer secretarías independientes para los AMUMA se multiplicó por 4,7 entre los bienios 1992/1993 to 2004/2005.

“ La experiencia en muchos países ha mostrado que los compromisos solapados y a veces duplicados bajo múltiples (globales) instrumentos pueden acarrear retos enormes. Los compromisos para preparar inventarios, informes, planes y programas de información pública, pueden llevar a conflictos internos en países, confusión y desperdicio de recursos, particularmente en países con una capacidad financiera, humana e institucional limitada.³ ”

El éxito o el fracaso de cualquier esfuerzo de proteger el medio ambiente depende, en definitiva, de los países. Sin embargo, la falta de capacidad y de recursos es uno de los obstáculos principales en la implementación de AMUMA. Se ha mencionado claramente que para poder implementar de forma efectiva los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente, los países en desarrollo requieren el acceso a recursos para desarrollar capacidades técnicas, financieras políticas, así como tener la capacidad de adaptar e integrar conocimientos internacionales a sus contextos nacionales. Existe una clara necesidad de reformas para mejorar la eficiencia, la efectividad y la respuesta de muchas organizaciones en países en desarrollo para promover la implementación de los AMUMA.

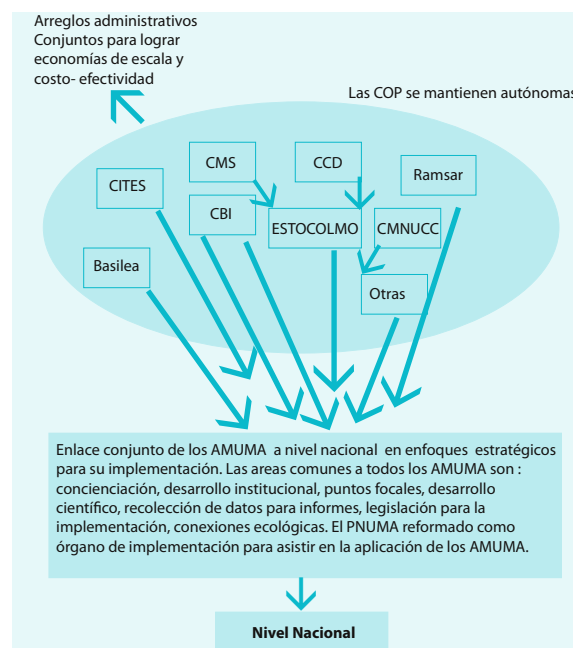
¿Cómo llenar estas necesidades?

Se pueden establecer servicios financieros y administrativos conjuntos, incluyendo servicios de apoyo, de movilización de recursos, servicios legales, tecnología de la información, y servicios de información, para los AMUMA de un mismo grupo temático; estos servicios se pueden extender a la coordinación y comunicación de hallazgos científicos y de información, lo que está vinculado con la permanente interfaz ciencia-política descrita más arriba.

Cuando fuera posible, los secretariados serían co-localizados, eliminando la necesidad de altos costos administrativos. Adicionalmente, se podrían acordar reuniones conjuntas de las COP (simultáneas o seguidas) a través de la provisión de servicios conjuntos de conferencia.

Para lograr la implementación efectiva de los AMUMA, si se los dota de un mandato reforzado, el PNUMA podría aumentar su presencia en las regiones y los países, asignando a oficiales en oficinas de país y enviando más personal a las oficinas

Diagrama 1: Enfoque de sinergias para la administración y aplicación de los AMUMA a nivel nacional



regionales. Se necesita también una clara identificación del contenido de programas de fortalecimiento de capacidades, incluyendo prioritariamente: investigación y formulación de políticas; formulación de leyes; capacidad de participar significativamente en negociaciones internacionales; y formulación e implementación de programas y proyectos. En este sentido, el objetivo de apoyar la implementación de los AMUMA significa fortalecer las capacidades nacionales para:

- Crear conciencia sobre los objetivos de los AMUMA.
- La integración de los AMUMA dentro de las estrategias nacionales.
- El desarrollo de mecanismos y estructuras multisectoriales para implementar los AMUMA.
- El desarrollo de la capacidad institucional y humana a largo plazo para cumplir con las obligaciones de los AMUMA.
- La revisión de proyectos y programas en marcha para identificar sinergias.
 - La formulación, implementación y seguimiento de proyectos de forma coherente, utilizando los recursos humanos y financieros disponibles.
 - La búsqueda de fuentes adicionales de financiamiento que sean sostenibles.
 - La armonización de los informes de implementación de los AMUMA.



³ Sinergias en la Implementación Nacional. Los acuerdos de Río. Actas de la Reunión de Expertos sobre Sinergias entre las Convenciones sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica, Desertificación y los "Principios sobre los bosques". Israel, 17-20 marzo, 1997 (PNUD, 1997).