

**Aportaciones para el documento de compilación (que servirá de base para la preparación de un borrador provisional del documento final), como respuesta a la invitación del Segundo Comité Preparatorio de la CNUDS 2012/Rio+20**

# Aportaciones de la apGDM-WDGpa



apGDM - WDGpa  
associació projecte Governament Democràtic Mundial  
World Democratic Governance project association

ORGANITZACIÓ CATALANA APLICANT  
AL MOVIMENT FEDERALISTA MUNDIAL



## **Índice de la aportación**

0. **Aportación de la apGDM-WDGpa: sobre el contenido general y, específicamente, acerca del Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, MIFS-IFSD**
  1. **Elementos referenciales de la aportación**
  2. **El tema del “Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, MIDS-IFSD” en el contexto de los objetivos de la conferencia**
  3. **Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, IFSD, y Gobernanza Ambiental Global o Internacional, GAI-IEG: importantes confusiones y contradicciones conceptuales y políticas**
  4. **Propuestas de Reformas del ECOSOC encaminadas a la verdadera conformación de un IFSD al nivel normativo global de la gobernanza del desarrollo sostenible**
    - 4.1. **Sobre la posibilidad actual de creación de un “Grupo especial de expertos en la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo”; sobre la función de las Naciones Unidas en la gobernanza económica mundial y el desarrollo, y nuestra propuesta de subcomisión económica en el contexto de la sostenibilidad**
  5. **Propuestas de transformaciones del PNUMA-UNEP encaminadas a establecer una estructura operacional global en el ámbito de la IEG**
    - 5.1. **Sobre las características del “Convenio de relaciones entre las NNUU y la nueva agencia especializada”**
  6. **Propuestas de actuaciones políticas extraordinarias de Rio+20 en relación a CMNUCC-UNFCCC (Convención Marco de NNUU sobre el Cambio Climático)**

Aportaciones para el documento de compilación (que servirá de base para la preparación de un borrador provisional del documento final), como respuesta a la invitación del Segundo Comité Preparatorio de la CNUDS 2012/Rio+20

# **Aportaciones de la apGDM-WDGpa (asociación proyecto Gobernanza Democrática Mundial - World Democratic Governance project association)**

## Índice de la aportación

5. Aportación de la apGDM-WDGpa: sobre el contenido general y, específicamente, acerca del Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, MIFS-IFSD
6. Elementos referenciales de la aportación
7. El tema del “Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, MIDS-IFSD” en el contexto de los objetivos de la conferencia
8. Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, IFSD, y Gobernanza Ambiental Global o Internacional, GAI-IEG: importantes confusiones y contradicciones conceptuales y políticas
9. Propuestas de Reformas del ECOSOC encaminadas a la verdadera conformación de un IFSD al nivel normativo global de la gobernanza del desarrollo sostenible
  - 4.1. Sobre la posibilidad actual de creación de un “Grupo especial de expertos en la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo”; sobre la función de las Naciones Unidas en la gobernanza económica mundial y el desarrollo, y nuestra propuesta de subcomisión económica en el contexto de la sostenibilidad
5. Propuestas de transformaciones del PNUMA-UNEP encaminadas a establecer una estructura operacional global en el ámbito de la IEG
  - 5.1. Sobre las características del “Convenio de relaciones entre las NNUU y la nueva agencia especializada”
7. Propuestas de actuaciones políticas extraordinarias de Rio+20 en relación a CMNUCC-UNFCCC (Convención Marco de NNUU sobre el Cambio Climático)

## **0. Aportación de la apGDM-WDGpa: sobre el contenido general y, específicamente, acerca del marco institucional para el desarrollo sostenible, MIDS-IFSD**

Nuestra joven y pequeña asociación catalana, en la que sin embargo trabajan conjuntamente personas con largas y diversas tradiciones y aptitudes vinculadas al campo de la gobernanza democrática mundial, no puede más que aplaudir la invitación del Segundo Comité Preparatorio de la Conferencia Rio+20 y, por supuesto, reflexionar, conformar y transmitir a NNUU, con humildad pero también con gran convencimiento, sus aportaciones al proceso preparatorio político de la Conferencia.

Como asociación que, de acuerdo con su propia denominación, tiene como objetivo fundamental, ante los grandes desafíos actuales, trabajar en la dirección de construir un verdadero sistema de Gobernanza Democrática Mundial, contribuiremos fundamentalmente, en este contexto hacia a Rio+20, sobre uno de los temas básicos sobre los que se asienta la conferencia para alcanzar sus objetivos: el del “Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, IFSD”.

Entendiendo justamente que los objetivos y contenidos generales de la Conferencia tienen en este tema el reto fundamental ante el cual clarificar la situación, dibujar realmente un marco y definir el camino para su construcción.

Para caminar, decidida y efectivamente, hacia un desarrollo verdaderamente sostenible, que incluya ineludiblemente la erradicación de la pobreza en un mundo globalizado, es preciso que la Gobernanza Democrática al nivel global sea la primera en estar a la altura de las circunstancias. De ahí la especificación y orientación de nuestras reflexiones y aportaciones.

**Si encuadramos este párrafo –que puede ser considerado como una especie de propuesta 0 por nuestra parte– es precisamente para hacer notar que siempre que consideremos que estamos realizando propiamente una propuesta la dejaremos encuadrada de esta forma.**

## **1. Elementos referenciales de la aportación**

Hemos optado por realizar nuestras reflexiones y aportaciones no sobre un blanco virginal ni sobre un negro inabarcable debido a las interesantes e innumerables aportaciones que, afortunadamente, se están construyendo y realizando ya.

Hemos elegido como elemento referencial de nuestro trabajo el informe previo oficial de más significación en el estado actual del camino hacia la conferencia: el **Informe del Secretario General de las Naciones Unidas** para, precisamente, la reunión del Segundo Comité Preparatorio de la Conferencia realizado el pasado mes de marzo de 2011. Informe que se presentó conjunta y complementariamente con el primer documento de síntesis basado en las respuestas de los estados miembros, los grupos principales y los organismos de las propias Naciones Unidas a la primera invitación recibida a participar activamente en la preparación de la Conferencia en el momento de su convocatoria por parte de la AG de las NNUU.

## **2. El tema del “Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, IFSD” en el contexto de los objetivos de la conferencia**

En el sumario del informe mencionado podemos leer, textualmente, lo siguiente (los subrayados y las negritas de citas textuales serán siempre nuestros):

*En el presente informe se examinan los **dos temas** de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible —**la economía ecológica en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible**— en relación **con el objetivo** del compromiso político renovado **en favor del desarrollo sostenible**, evaluando los avances logrados y las lagunas en la aplicación y haciendo frente a las nuevas dificultades que están surgiendo. **El punto de partida es el reconocimiento de que el desarrollo sostenible, con sus tres pilares reforzados y que se refuerzan mutuamente, ha sido el objetivo general de la comunidad internacional desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992. Así, la cuestión que se plantea es de qué manera la atención prestada a esos dos temas puede contribuir a acelerar los avances en el programa de desarrollo sostenible.***

Y ya en el texto del informe del SG en la parte III, en el apartado A, se dice, siempre textualmente,

### **A. Enfoques dirigidos a reforzar el marco institucional para el desarrollo sostenible**

**91. El marco institucional para el desarrollo sostenible abarca un conjunto de organismos, organizaciones, redes y arreglos con distinto grado de oficialidad que participan en actividades de formulación o ejecución de políticas. Dicho marco debe considerarse en los planos local, nacional, regional e internacional. A escala mundial, dentro del marco institucional ha habido un crecimiento espectacular en el número de instituciones y acuerdos, existiendo actualmente más de 500 acuerdos medioambientales multilaterales. Por lo tanto, se ha ampliado sustancialmente el alcance de la gobernanza en materia de desarrollo sostenible. Sin embargo, el continuo deterioro de los recursos naturales, las amenazas a los ecosistemas, los efectos del cambio climático a nivel mundial y la pobreza persistente plantean dudas sobre su eficacia. Se considera que el panorama institucional internacional está fragmentado y presenta una configuración de regímenes e Instituciones compartimentada, con la consiguiente falta de coherencia y coordinación.**

Un artículo, a nuestro parecer, más importante de lo que quizás pueda considerarse inicialmente.

Probablemente cuando el secretario general habla de “un conjunto de organismos, organizaciones, redes y arreglos... que participan en actividades de formulación o ejecución de políticas”, nosotros podríamos relacionarlo con una posible definición de lo que sería el sistema de gobernanza mundial para el desarrollo sostenible. Sin

embargo, como sucede tantas veces, después el secretario general pondrá como gran ejemplo de ello los *“500 acuerdos medioambientales multilaterales, AMM-MEAs”*, llegando a la conclusión que ello *“ha ampliado substancialmente el alcance de la gobernanza en materia de desarrollo sostenible”*, cometiendo así una primera e importante contradicción interna en el texto (por otra parte tan habitual durante ya tantos años y en tantos textos y referencias de NNUU) que es la de identificar *“medioambiental”* con *“sostenible”*. Afortunadamente, en este caso el propio SG se habría cuidado, en el resumen recogido al principio de este apartado, de poner en evidencia las que serán también sus propias contradicciones conceptuales al respecto cuando dice: ***“El punto de partida es el reconocimiento de que el desarrollo sostenible, con sus tres pilares reforzados y que se refuerzan mutuamente, ha sido el objetivo general de la comunidad internacional”***.

También creemos que entra en otra importante contradicción cuando afirma que con los *“500 acuerdos medioambientales multilaterales”* *“se ha ampliado substancialmente el alcance de la gobernanza”*. No hay duda de que, actualmente, tenemos un nivel normativo, en lo medioambiental, muy amplio y que debería permitirnos implementar una buena y muy necesaria gobernanza medioambiental. Pero otra cosa es que haya sido y sea así, o más bien al contrario, como opinamos nosotros y muchos actores relevantes en estos temas. La gobernanza de estos acuerdos, por lo que se refiere a su implementación, puede calificarse como de extremadamente precaria –y a veces inexistente– y, precisamente, faltada sobre todo de un verdadero Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, IFSD, que, entre otras cosas, permita avanzar realmente en la gobernanza, debida e imprescindiblemente coordinada en la mayoría de los casos, de dichos acuerdos.

Volviendo a la primera y fundamental contradicción identificada: efectivamente, más desde Johannesburgo que de Rio, la constatación de que los pilares sociales, ambientales y económicos son inseparables y constituyen la esencia misma del camino hacia el desarrollo sostenible, es como mínimo una referencia incuestionable e incuestionada, aunque nunca se tarde más de alguna línea en contradecirlo, en prácticamente todos los contextos, como acabamos de constatar otra vez en el texto del SG.

Tal vez por ello debemos volver a escribir, y proponer para el proceso de la conferencia y para la conferencia misma, que siempre se considere, explícitamente, el desarrollo sostenible como aquel desarrollo socialmente deseable (la sociedad debe decidir cómo quiere, y puede, vivir en cada momento histórico en el planeta), ambientalmente compatible (el planeta tierra, como mínimo por el momento, es la única casa que tiene la humanidad y no puede destruirla irreversiblemente sino quiere hipotecar irremediablemente el futuro de la vida de la humanidad en el planeta) y económicamente factible (porque siempre será necesario continuar distribuyendo y asignando recursos –siempre escasos– para satisfacer las necesidades –que no pueden ser ilimitadas– que permitan el desarrollo socialmente deseable que, por supuesto, no puede convivir con las lacras de las grandes pobrezas actuales). **Y que nunca, apresuradamente, se contemple solo y de forma aislada el tema medioambiental cuando nos refiramos al desarrollo sostenible.**

Nuestra insistencia en este punto podría parecer excesiva; pero como se comprobará a continuación no lo es en absoluto. La parte III del informe del SG de las NNUU tiene el siguiente índice:

*III. Marco institucional para el desarrollo sostenible, MIDS-IFSD*

*A. Enfoques dirigidos a reforzar el marco institucional para el desarrollo sostenible*

*B. El marco más amplio*

*C. Gobernanza del pilar medioambiental*

*D. Gobernanza de los pilares económicos y sociales*

A primera vista podría parecer que padecemos de un defecto de exageración maniquea; pero lo cierto es que el apartado D es prácticamente irrelevante tanto a nivel de “extensión” (menos de una página del informe) como sobre todo de análisis y ya no digamos de propuestas, mientras que, gran parte del enfoque del apartado B y, por supuesto, todo el apartado C hacen referencia de hecho, y únicamente, al que hemos identificado como el pilar medioambiental y, por la tanto, a la problemática correspondiente: tan “vieja” como la primera de las denominadas conferencias ambientales de las NNUU –la de Estocolmo en el 1972– en la que, entre otras cosas se creará el PNUMA-UNEP y se empezará a hablar, por lo tanto, de la Gobernanza Ambiental Internacional o Global, GAI-IEG.

De tal manera que a pesar de que no figura ni en el objetivo, ni en los temas ni en las premisas básicas de lo que se pretende que sea Rio+20, hay un enorme peligro de que gran parte del proceso preparatorio de la conferencia y de la propia conferencia acabe hablando solo (y a nuestro parecer muy equivocadamente) de IEG y prácticamente ni aborde el IFSD! **Por ello, debemos proponer que esto se evite a toda costa.**

### **3. Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, MIDS-IFSD, y Gobernanza Ambiental Global o Internacional, GAI-IEG: importantes confusiones y contradicciones conceptuales y políticas**

En sintonía con nuestra alerta anterior nuestra principal aportación y/o propuesta a este nivel es la de que se explicita especialmente que **el segundo gran tema de la conferencia son –deben ser–, en realidad, dos grandes subtemas: a) el del Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, IFSD, en la dirección de construcción de una verdadera y efectiva Gobernanza Sostenible Global; b) el de, concretamente, la Gobernanza Ambiental internacional o Global, IEG, como reforma y reconstrucción de esta gobernanza pero, precisamente, como parte incluida dentro de la Gobernanza Sostenible Global anterior, parejamente a las Gobernanzas Sociales y Económicas que, como conjunto tripartito define bidireccionalmente el IFSD.**

Rio+20 no puede prepararse ni realizarse sin desterrar la eterna confusión y contradicción –o mejor dicho, reducción a– entre lo ambiental y lo sostenible. Lo ambiental no será sostenible o insostenible en sí mismo, sino en función de lo que social y/o económicamente interactuemos con el medioambiente.

Desde nuestro punto de vista, y admitiendo como lógico que la IEG no tiene aún, como lo pueden tener los temas sociales y económicos en, por ejemplo, el ECOSOC, unos espacios y tiempos (unas realidades normativas y otras aplicativas/operativas), tan explicitadas como en los temas sociales y económicos, nos parece lógico y oportuno que tenga un espacio privilegiado en el marco de Rio+20, pero sin confundirlo –y casi identificarlo únicamente– con el conjunto de la Gobernanza Sostenible Global ni aislándolo, de ninguna manera, de las Gobernanzas de los temas sociales y económicos.

En este sentido, **un índice que evitase confusiones, contradicciones y simplificaciones fuera de todo sentido proponemos que, por lo que se refiere a este segundo tema de la conferencia, tuviese una estructura conceptualmente ineludible del siguiente tipo:**

**. Marco Institucional para el Desarrollo Sostenible, IFSD, y/o Gobernanza Sostenible Global**

- **Gobernanza Social Global en el contexto de la sostenibilidad**
- **Gobernanza Ambiental Global, IEG, en el contexto de la sostenibilidad**
- **Gobernanza Económica Global en el contexto de la sostenibilidad**



#### **4. Propuestas de Reformas del ECOSOC encaminadas a la verdadera conformación de un IFSD al nivel normativo global de la gobernanza del desarrollo sostenible**

En NNUU, la autoridad normativa fundamental reside en la AG pero se comparte o se especializa o se prepara, a nivel temático y de procedimiento, en los Consejos. Dejando aparte el Consejo de Seguridad, está claro que la experiencia que se está viviendo con el nuevo –y de hecho todavía provisional– Consejo de DDHH es una de las más exitosas y esperanzadoras a nivel de lo que supone NNUU como instrumento de Gobernanza Mundial. Poco se cuestiona que Paz y Seguridad y Derechos Humanos, entre otros, sean temas de NNUU. En cambio, el origen del otro Consejo, el ECOSOC (Consejo Económico y Social), está íntimamente relacionado con, precisamente, el cuestionamiento generalizado de dónde reside, por ejemplo, la gobernanza económica mundial. Pero también es cierto que de forma parcial, y también contradictoria, a medida que los temas ambientales han ido saliendo históricamente a la palestra, algunos de ellos han ido a parar a las manos del ECOSOC.

En la medida en que la Carta de NNUU define el ECOSOC en términos siempre condicionales (podrá: realizar estudios, hacer recomendaciones, coordinar el trabajo de agencias, etc.) y que los convenios a los que se llegó en lo que concierne a la relación entre las NNUU y, particularmente, las Instituciones de Bretton Woods (IBW–BWI), definieron a estas últimas como agencias especializadas independientes de NNUU, aquello que podríamos entender como gobernanza económica global se asentó, y así sigue, en el FMI y el BM (las dos principales BWI). Y los subsiguientes G5, G7 y G8 (tal vez en un futuro el G20, aunque no lo creemos así), como accionistas principales de estas instituciones, han venido siendo, a través de dichas BWI, los gobernantes económicos mundiales.

Desde el origen de las propias NNUU, no hay una reforma más citada y reclamada –y menos realmente abordada– que la reforma del ECOSOC, por un lado, y de su relación con las BWI, por el otro.

De momento y, sobre todo en este caso, desde la Cumbre de Río, y reforzándose después en la Cumbre de Johannesburgo, algunos temas ambientales –como ya hemos dicho–, desde un punto de vista normativo, se han trasladado al contexto del ECOSOC con la creación en Río de la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS–CSD), como comisión específica del ECOSOC. En la medida, sin embargo, que Río apostara también por la vía de los tratados y los acuerdos multilaterales específicos alrededor de temas ambientales clave (cambio climático, biodiversidad, desertificación, etc.; los AMMs–MEAs) con órganos de gobierno, en la mayoría de ocasiones, ad hoc, la CSD tampoco ha dado los frutos deseados. Nunca ha sido capaz de salirse del pilar ambiental de la

sostenibilidad, no ha tenido ninguna capacidad de siquiera coordinar el tema de los MEAs y, por lo que se refiere a los fondos económicos, el Banco Mundial (BM-WB) la ha apantallado casi totalmente con la creación en su día y en su seno del Fondo Ambiental Global (FAG-GEF). Por lo tanto, pasa con la CSD como con el ECOSOC: todo el mundo está de acuerdo en que hay que reformarla, empoderarla, etc.

Y de hecho también nosotros consideramos que este es el camino; un camino que, sin embargo, no ha sido, no es, ni será fácil pero que no por ello dejará de ser el camino.

**Sin una reforma en profundidad y un empoderamiento real del ECOSOC y de sus comisiones y, entre ellas, de la CSD, hablar de IFSD o de Gobernanza Sostenible Global será hablar, una vez más, de una quimera.** Apostemos por aquel refrán español que dice “tanto va el cántaro a la fuente que al final se rompe”, e interpretándolo a nuestro favor en sentido contrario, asumamos que de tanto hablar de la reforma del ECOSOC y de la CSD, etc. al final la conseguiremos.

Con relación a estos temas el informe que estamos siguiendo como referencia del SG de las NNUU, en su parte III, dice textualmente:

#### **B. El marco más amplio**

*105. La Asamblea General es el órgano principal en materia de resultados legislativos relativos al desarrollo sostenible. También sirve de foro para el examen integrado de las cuestiones relativas a los océanos, por ejemplo mediante el proceso ordinario de presentación de informes y evaluación del estado del medio marino a escala mundial, incluidos los aspectos socioeconómicos, tal como se recomienda en el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. El Consejo Económico y Social tiene encomendado el mandato general de integrar los tres pilares del desarrollo sostenible. El Consejo, gracias a su examen ministerial anual y sus vínculos con las instituciones financieras internacionales, ha reforzado su papel integrador (véase A/61/583).*

*106. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible es la máxima instancia para la revisión y seguimiento de la ejecución del Programa 21. **Si bien se reconoce ampliamente el papel fundamental que cumple la Comisión, se ha expresado preocupación por la escasa aplicación de sus decisiones normativas y sus presuntas deficiencias a la hora de impulsar el programa de desarrollo sostenible.** Sin embargo, la Comisión ha asumido un papel de liderazgo dentro del sistema de las Naciones Unidas en lo que respecta a la participación de los grupos principales, que colaboran de manera activa y sustantiva en su programa de trabajo.*

A nuestro entender el artículo 105 es un brindis al sol que nadie que conozca la institución y el tema puede creerse en absoluto. Más bien debe extenderse la reflexión crítica (destacada en negritas) del artículo 106 también al ECOSOC. **A partir de todo ello, nuestra aportación en este contexto sería proponer:**

En relación al IFSD:

**. Reforma en profundidad y empoderamiento real del ECOSOC en relación a las gobernanzas sociales, ambientales y económicas y a su papel de paraguas en relación a las organizaciones financieras y económicas (las BWI), las demás agencias especializadas de la familia de las NNUU y los programas y fondos principales de NNUU relacionados con los temas propios del ECOSOC. En este sentido, y aunque sea un tema menor, el ECOSOC debería cambiar de nombre y pasar a denominarse: Consejo Económico, Social y Ambiental de las NNUU. Con este simple cambio de denominación los tres pilares de la sostenibilidad ya están, como mínimo de forma conceptual, interrelacionados institucionalmente.**

Esta propuesta incluye acabar con el papel de órgano de gobierno específico que, a nuestro entender, paradójica y especialmente juega la Asamblea General, AG, ante algunos temas ambientales (cierto que de especial importancia) como el de los océanos que también debería entrar, coherentemente con nuestra propuesta, en el ámbito de competencias normativas del ECOSOC. Después, y como siempre en NNUU, la AG tiene el máximo poder normativo final en todos los temas que, o bien afronte directamente, o bien le vengán presentados por los propios Consejos de la organización.

**. Reforma y empoderamiento de la CSD en relación, específicamente, a convertirse, dentro del ECOSOC, en el centro de gravedad del IFSD y de la interrelación entre los tres pilares de la sostenibilidad.**

Para ello es necesaria una nueva concepción y organización de las competencias y del trabajo de esta comisión. Conceptualmente y a nivel de las competencias **debe ser la comisión que aborde** (por iniciativa propia o/y como resultado del análisis y la coordinación de los otras iniciativas que emanen del sistema de NNUU) **las propuestas normativas de los temas relacionados con el desarrollo sostenible en su triple dimensión.**

**Para evitar, de entrada, que se identifique solamente con el pilar medioambiental de la sostenibilidad, es necesario que tenga tres subcomisiones de trabajo orgánico:**

- **la subcomisión social en el contexto de la sostenibilidad** (que a nuestro entender comprendería también los temas y atribuciones que tiene actualmente la ya existente Comisión de Desarrollo Social del ECOSOC)
- **la subcomisión ambiental en el contexto de la sostenibilidad** (que esencialmente asumiría también, entre otros, los temas y atribuciones que ya tiene actualmente la actual CSD)
- **la subcomisión económica en el contexto de la sostenibilidad**

No habría ni que decir que dentro de esta reforma hay que concebir, organizar e implementar el flujo y la coherencia inter–bidireccional entre estas comisiones

normativas (empezando por supuesto por ellas mismas) y las distintas instancias operativas del sistema de NNUU en estos temas.

#### **4.1. *Sobre la actual posibilidad de creación de un “Grupo especial de expertos en la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo”; sobre la función de las Naciones Unidas en la gobernanza económica mundial y el desarrollo, y nuestra propuesta de subcomisión económica en el contexto de la sostenibilidad***

Del mismo modo que entendemos la subcomisión social en el contexto de la sostenibilidad como, de hecho, la adaptación –principalmente por ampliación de competencias– de una comisión ya existente en el ECOSOC, teniendo en cuenta ahora que el 66 período de sesiones de la AG de NNUU –que acaba de empezar en setiembre de 2011– es el que estará abierto en todo el proceso tanto de preparación como de realización de Rio+20, puede aprovecharse para hacer algo similar para implementar nuestra propuesta (bien importante, por cierto) de creación de la subcomisión económica en el contexto de la sostenibilidad.

**Efectivamente, a raíz de la crisis financiera y económica en la que estamos inmersos desde el año 2007, en una Conferencia de NNUU sobre esta crisis, celebrada en junio del 2009, entre muchas otras cosas se cuestionó el propio papel de las NNUU en la gobernanza económica mundial (se habló de una posible confrontación política G20-G192 o NNUU) y, de entre las propuestas que salieron de aquella conferencia (pocas por el desacuerdo manifiesto de los países del G20), quedó una: la de la creación de un Panel de Expertos en temas Financieros y Económicos que actuaría como tal en relación a la AG y al ECOSOC, en una concepción más o menos simétrica a la del papel que juega el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático en relación a los órganos de la Convención Marco de las Naciones sobre el Cambio Climático y que tan buenos resultados ha dado en aquel contexto.**

Pues bien, en la última reunión de alto nivel del ECOSOC (celebrada como es habitual durante el pasado mes de julio) se aprobó el Proyecto de Resolución E/2011/L.41 que, como es preceptivo deberá considerarse y, si procede, aprobarse en la 66 sesión de la AG de las NNUU, muy probablemente en su período de máximo trabajo normativo: de setiembre a diciembre de este 2011.

En el proyecto de resolución que llegará a la AG, el ECOSOC dice textualmente:

*1. Afirma la necesidad de examinar las modalidades más eficientes de aportar un análisis y conocimientos técnicos independientes sobre las cuestiones relacionadas con la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, que se*

*facilitarían al Consejo Económico y Social y la Asamblea General, lo que podría contribuir a informar la acción internacional y la adopción de decisiones políticas y a fomentar un diálogo e intercambios constructivos entre los encargados de formular las políticas, los círculos académicos, las instituciones y la sociedad civil;*

*2. Recomienda, a ese respecto, que la Asamblea General siga considerando la posibilidad de establecer un grupo especial de expertos en la crisis económica y financiera mundial y sus efectos en el desarrollo, teniendo en cuenta los resultados de los diversos procesos conexos, incluido el Grupo de Trabajo Especial de composición abierta de la Asamblea General para el seguimiento de las cuestiones que figuran en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, así como las próximas deliberaciones que se efectuarán en la Asamblea sobre la función de las Naciones Unidas en la gobernanza económica mundial y el desarrollo, y las modalidades del proceso de seguimiento de la financiación para el desarrollo;*

*3. Solicita al Secretario General que estudie opciones al respecto, teniendo en cuenta la necesidad de aprovechar plenamente los órganos de las Naciones Unidas existentes, incluidas las comisiones regionales, y que informe de ello a la Asamblea General a través de los mecanismos vigentes de presentación de informes.*

Sin entrar en más detalles (puesto que no es el tema que nos ocupa) pero sin dejar de aprovechar, una vez más, nuestro apoyo a la creación de este Panel (muy a pesar de las debilitaciones que está sufriendo la propuesta en su paso legislativo dentro de NNUU), habiendo observado, por ejemplo, que en el punto 3 el ECOSOC pide que se tengan en cuenta sus comisiones regionales que, precisamente, lo son en el ámbito económico, **nosotros proponemos que este nuevo ente pase a actuar también, como mínimo inicialmente, como subcomisión económica en el contexto de la sostenibilidad, dentro del ECOSOC.** No en vano hemos venido insistiendo en la interrelación de los tres pilares de la sostenibilidad y no en vano, tampoco, la crisis financiera y económica nos ha reforzado otra vez esta visión cuando, en relación a ella, se han manifestado fuertes crisis energéticas, alimentarias, de pobreza, etc.

## **5. Propuestas de transformaciones del PNUMA-UNEP encaminadas a establecer una estructura operacional global en el ámbito de la IEG**

En el informe del SG que venimos siguiendo como referencia, siempre dentro de su parte III, podemos leer textualmente (la subnumeración de las opciones es nuestra):

### **C. Gobernanza del pilar medioambiental**

*111. En el marco de algunas iniciativas se han considerado opciones para reforzar la gobernanza medioambiental internacional, prestando especial atención al PNUMA. En el proceso de consultas puesto en marcha por el Consejo de Administración del PNUMA se identificó una serie de respuestas a nivel de todo el sistema para subsanar las deficiencias del sistema actual de gobernanza medioambiental internacional y se sopesó también una serie de opciones institucionales para reforzar el pilar medioambiental en el contexto del desarrollo sostenible.*

#### **Opciones institucionales**

##### **Fortalecimiento del PNUMA (111.1)**

*Composición universal del Consejo de Administración del PNUMA (actualmente cuenta con 58 miembros). Sin modificaciones al mandato y con mínimas consecuencias financieras. Algunos analistas consideran que la participación amplia y activa de países observadores en el Consejo de Administración y en el Foro Ministerial Mundial sobre el Medio Ambiente equivale a una composición universal de facto.*

##### **Establecimiento de una nueva organización coordinadora para el desarrollo sostenible (111.2)**

*Nueva institución con funciones ejecutivas, posiblemente basada en entidades intergubernamentales y de secretaría existentes. Esta institución fomentaría la incorporación del desarrollo sostenible en la labor de las instituciones encargadas de los pilares económicos, sociales y medioambientales, y sería establecida por resolución de la Asamblea General o por instrumento jurídico.*

##### **Creación de un organismo especializado, como, por ejemplo, una organización medioambiental mundial (111.3)**

*Organismo especializado basado en el modelo de organismos de las Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO, entidades híbridas de carácter normativo y operacional. Se trataría de la autoridad mundial en materia de medio ambiente y proporcionaría orientación normativa a otras entidades de las Naciones Unidas que trabajan en ese ámbito y a los acuerdos medioambientales multilaterales.*

##### **Reforma del Consejo Económico y Social y de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (111.4.)**

*En relación con el Consejo Económico y Social, entre las posibilidades planteadas cabe mencionar el fortalecimiento de la función de coordinación del Consejo en relación con el desarrollo sostenible, por ejemplo estableciendo un “segmento de desarrollo sostenible” para examinar con mayor detenimiento los informes de las diversas comisiones y entidades orgánicas, como el PNUMA. También se podría fusionar el Consejo Económico y Social con la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, creando así un consejo de desarrollo sostenible. Se mencionó asimismo la posibilidad de dotar de mayor categoría a la Comisión, que pasaría a denominarse consejo de desarrollo sostenible, pudiendo esto lograrse por medio de una resolución de la Asamblea General.*

*Afianzamiento de las reformas institucionales y racionalización de las estructuras existentes (111.5.)*

*Modalidad de consorcio para la sostenibilidad medioambiental, dirigido por un órgano rector de alto nivel. Un instrumento o conjunto de instrumentos articularía la relación con las instituciones existentes.*

Desde nuestro punto de vista, es del todo observable *a priori* que se repiten, una vez más, las contradicciones habituales y constantes ya comentadas del informe del SG y, así, se va de un lado a otro “intercambiando o mezclando” temas de IFSD con temas de IEG y temas normativos con temas operativos. En cambio, teóricamente estaríamos ahora en temas de IEG y mucho más operativos que normativos en la medida que, como mínimo de momento, el PNUMA-UNEP es un programa de NNUU de carácter principalmente operativo sobre el terreno.

En este sentido la propuesta 111.4. estaría relacionada para nosotros con el apartado 4 de este nuestro documento de aportaciones. Precisar aquí solamente que cuando se considera que el ECOSOC funciona mal (lo cual es manifiestamente así) es bueno recordar que sus reuniones principales de los meses de julio de cada año funcionan a través de “segmentos temáticos”. No creemos que añadirle otro segmento sirva prácticamente para nada; tal vez para empeorarlo. Pasar del ECOSOC a un Consejo de Desarrollo Sostenible supone tal grado de madurez y osadía por parte de la institución que, en este caso, pecaremos nosotros de conservadores y preferiremos la propuesta que ya hemos planteado en el apartado 4 de este documento que, recordemos, se resumiría aquí, para no repetirnos, en el cambio de denominación del consejo que pasaría a llamarse y a actuar de Consejo Económico, Social y Ambiental.

Nos situaríamos en una posición parecida ante las propuestas 111.2. y 111.5, que claramente se inscribirían más en lo que serían propuestas relativas al IFSD. Las encontramos vagas y sobre todo muy difícilmente aprobables en el seno de la organización y con muchísimas, demasiadas para nosotros, probabilidades de que aún complicaran e hicieran menos eficientes y eficaces los instrumentos existentes.

En definitiva, otra vez, en relación a lo que es, propiamente, el IFSD nos remitimos a nuestras propuestas presentadas en el apartado 4 de este nuestro documento.
--

Creemos que, finalmente, en el contexto de la IEG el debate gira en torno a las maneras de fortalecer el PNUMA–UNEP como instrumento de esta gobernanza (sería la propuesta 111.1) o a realizar, verdaderamente, una reforma profunda del mismo que lo convierta realmente en el instrumento, con atribuciones de coordinación tanto normativas –en el marco, en este caso, de lo que emane del ECOSOC y de la AG y, también y muy principalmente, de los MEAs cuanto a tratados y acuerdos internacionales normativos se refiere– como operativas, transformándose, en este caso, en el centro de gravedad real y único de la IEG en todos sus elementos operativos.

Podríamos decir que estamos proponiendo optar por la propuesta 111.3. de creación de una nueva agencia especializada de la familia de las NNUU, que nosotros preferiríamos llamar: Organización Mundial de la Sostenibilidad Medioambiente, OMSM–WESO. Sin embargo, no queremos ni podemos pararnos aquí. Esta opción, que nos parece la correcta, solo nos lo parece si, y solo si, las propuestas relativas a las reformas del ECOSOC del apartado 4 de nuestro documento también se llevan a cabo, y en los convenios de colaboración normativos entre la AG, el ECOSOC, los MEAs, etc. y la nueva agencia –WESO–, NNUU es capaz de salirse radicalmente del marco ineficiente e ineficaz de la mayoría de las agencias existentes y, en cambio, incorporar aquellos aspectos muy singulares de algunas de ellas que, precisamente, explican, a nuestro entender, su funcionamiento, a veces y en otros casos, muy pertinente y positivo.

Así por ejemplo, por un lado, no podemos crear una “nueva FAO” que, justamente, ha necesitado acabar siendo “duplicada”, sobre todo operativamente, mediante el Programa Mundial de la Alimentación de NNUU. En cambio, y sobre todo en una temática en la cual la participación de los stakeholders, a través de la estructura de los grupos principales, es uno de los motores que más vivas mantienen las dinámicas más interesantes existentes de la gobernanza medioambiental, debemos basarnos entonces en el modelo OIT–ILO, en el momento de concebir una agencia de nuevo tipo en la que la participación de los stakeholders, tanto en su gobernanza como en su operativa, sea uno de sus puntales fundamentales. La nueva agencia debería ser también la responsable de la imprescindible coordinación de las operativas ambientalmente sostenibles a los distintos niveles territoriales (global, regional, nacional, subnacional y local), lo cual requiere concepciones novedosas tanto en su organización, como en su estructuración e implementación.

Nuestra propuesta que, insistimos, solo podemos entrever complementariamente a las del apartado 4, presupone, por ejemplo también, que la nueva agencia pase a ser el Secretariado Unitario (no concentrado territorialmente) de todos los MEAs; solo de esta manera se puede esperar avanzar realmente hacia una gestión coherente y eficaz de los mismos.



### **5.1. Sobre las características del “Convenio de relaciones entre las NNUU y la nueva “agencia especializada”**

El nivel de complejidad (de por sí, pero al que se añaden repeticiones, solapamientos, etc.) de los temas de los que trata esta aportación es tan elevado, que las propuestas presentadas seguirían “funcionando mal” de una forma muy evidente si una pieza clave del funcionamiento del sistema de NNUU no es concebida y elaborada, en este caso, con una especial y singular delicadeza.

Creada una nueva agencia especializada del sistema, de acuerdo con la propia Carta de las NNUU, deberá procederse a elaborar y aprobar, por ambas partes, el convenio de relaciones entre las mismas.

Los convenios que, de acuerdo con la Carta de las NNUU, deben firmarse entre esta y las agencias especializadas, es una figura y forma legal que, por ejemplo y para subrayar su importancia, tanto daño hizo y hace al multilateralismo cuando puede llegar a elaborarse como se hizo para las Instituciones de Bretton Woods, otorgándoles un nivel de independencia real total. Sirva este párrafo para apoyar todas las menciones y peticiones de revisión y reforma profunda de este convenio entre las NNUU y las Instituciones de Bretton Woods.

Pues bien, el conjunto de propuestas presentadas en esta aportación, están previendo y/o presuponiendo, sin lugar a dudas, un convenio de relaciones en el que, desde el punto de vista más político, deben explicitarse, muy claramente, los ámbitos de competencias propios y relativos, y sus imprescindibles niveles de coordinación real; entre otros aspectos y por explicitar solamente algunos de los que consideramos más importantes, este convenio deberá establecer claramente:

- a) Hasta dónde llegan las competencias normativas del “nuevo” ECOSOC –con algunas de sus nuevas comisiones– y dónde empiezan las competencias normativas de la nueva agencia.
- b) Los mecanismos de coordinación y trabajo conjunto, sobretodo, en los estadios frontera de estas capacidades normativas.
- c) De la misma manera, deberán establecerse, muy diáfananamente, las relaciones entre las capacidades normativas propias de la nueva agencia, con la de la estructura actual de MEAs, en la medida que hemos propuesta para la nueva agencia una atribución de “coordinación” de, como mínimo, sus secretariados.
- d) Tanto a nivel de los desarrollos normativos en el seno de los MEAs, como sobre todo para subrayar el papel de coordinador que proponemos juegue la nueva agencia en relación a ellos –como mínimo respecto a los secretariados de estos MEAs–, es fundamental que el convenio entre la nueva agencia y las NNUU, hilvane, muy específicamente y claramente, los niveles de coordinación en lo que concierne a su implementación sobre el terreno.

## **6. Propuestas de actuaciones políticas extraordinarias de Rio+20 en relación a CMNUCC-UNFCCC (Convención Marco de NNUU sobre el Cambio Climático)**

Saliéndonos, por primera vez, del informe del SG que hemos utilizado como referencia para presentar nuestras aportaciones y propuestas, creemos que el mundo vive una situación de extraordinaria importancia que, por origen y tema, Rio+20 no puede ni debe obviar.

Se trata, por supuesto, de la crisis climática. La Conferencia de la Tierra en Rio 1992, entre sus muchos e importantes resultados, aprobó también la Convención Marco de NNUU sobre el Cambio Climático, CMNUCC-UNFCCC. La Convención, como tratado internacional que es, entró en vigor dos años después y actualmente lo han ratificado prácticamente todos los estados miembros de las NNUU (no se puede decir lo mismo, como es sabido, del Protocolo de Kyoto que deriva de esta Convención).

El tratamiento de este tema como tratado internacional comporta que su gobierno se realice a través de órganos y reglamentos propios que, aunque aprobados o ratificados finalmente por la AG de las NNUU, tienen especificidades y singularidades que, como un MEAs más, están llevando a la humanidad a algunos callejones sin salida.

Es sabido que después del informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, PICC-IPCC, de 2007, el Plan de Acción de Bali, aprobado en esta isla y este mismo año, por el máximo órgano de la Convención (la Conferencia de las Partes, COP –partes firmantes del tratado–, en su sesión anual número 13), pretendía que en su sesión anual número 15, que se celebraría en Copenhague el año 2009, se aprobasen las bases de actuación mundiales de lucha contra el cambio climático que, actualmente, amenaza con provocar aumentos de la temperatura media en la superficie de la tierra de entre 2 y 6 °C, dependiendo de cuál sea el nivel de mitigación conseguido, o no, en emisiones de CO<sub>2</sub>.

Es absolutamente conocido el gran fracaso de Copenhague y, quizás no tanto pero igual o más importante, que ni en Cancún en 2010, ni este 2011 en Durban, se dieron ni van a darse las condiciones políticas para dotarse del plan de acción necesario. El pesimismo ante Durban tiene muchas bases; una de ellas fundamental y evidente: las elecciones presidenciales norteamericanas en el 2012.

**Pues bien, desde nuestro punto de vista, el bloqueo de las negociaciones climáticas internacionales está tan enquistado y es tan grave, que la Conferencia Rio+20, 20 años después de que en la Conferencia Rio+92 se tomase la iniciativa en este tema, debe retomar esta iniciativa y debe prepararse para tratar un nuevo tema especial dentro de la misma Conferencia Rio+20 que, esencialmente, debe pretender y conseguir tomar decisiones sobre los siguientes aspectos clave:**

**a) La gobernanza y el sistema de decisiones de la COP de la UNFCCC; sabiendo que uno de los motivos del enquistamiento de las negociaciones, radica en el**

**hecho de que esta COP ha sido incapaz, hasta el momento, de aprobar, dentro de su reglamento, el sistema de toma decisiones –de votaciones, en definitiva– de la Convención: nuestra propuesta es que Rio+20 haga las modificaciones pertinentes en el reglamento de la COP de la UNFCCC; por un lado, ampliando su composición a miembros del IPCC y de los grupos principales y, por otro lado e imprescindible, decidiendo las mayorías holgadas necesarias para que se puedan tomar decisiones que, habida cuenta de que lo que está en juego es el futuro –y la calidad en este futuro– de la vida humana en el planeta tal como la conocemos, sean de obligatorio cumplimiento por todas las partes, es decir sean vinculantes.**

- b) Rio+20 debe establecer también, ya, cuáles son los objetivos principales que debe afrontar de forma inmediata la Convención; las metas concretas ineludibles que deben alcanzarse tanto a nivel del 2025 como del 2050; y sancionar, para este último plazo, que la reducción de emisiones mundiales, respecto al año 2050, debe ser del 50% (del 90% en el caso de los países desarrollados), tal como propone el IPCC.**