

PROPUESTAS SOBRE EL MARCO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Presentadas por el Centro del Sur para ser examinadas en el marco del proceso de Río+20*

1. Introducción

A veinte años de la Cumbre para la Tierra celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, la situación mundial del desarrollo sostenible se ha deteriorado y se ha agudizado la crisis del medio ambiente. Luego de un período favorable en materia de desarrollo para algunos países en desarrollo, las perspectivas de la economía mundial empeoraron. La crisis económica y financiera, que ahora afecta a Europa y a los Estados Unidos, repercute en los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo aplicaron una estrategia de crecimiento basada en las exportaciones. Sin embargo, si las economías de estos países están estancadas, dicha estrategia debe ser revisada. Además, las crisis de la economía y el medio ambiente tienen consecuencias negativas en la esfera social, en particular sobre el empleo, los servicios sociales, la seguridad alimentaria y la salud, y acentúan la pobreza.

2. Las deficiencias del proceso de seguimiento institucional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD)

La coyuntura descrita anteriormente acarrea problemas serios que atentan contra los pilares más importantes del desarrollo sostenible. Frente a este panorama, es necesario reflexionar sobre las cosas que han salido mal. Uno de los problemas principales es la debilidad de las instituciones que fueron creadas para hacerle un seguimiento a la Cumbre para la Tierra de 1992. La Cumbre concluyó con una visión de alto alcance y un programa de trabajo ambicioso, pero el proceso de seguimiento estuvo a cargo de instituciones endebles. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible—la institución principal— fue constituida con un mandato limitado en lo relativo al control de las actividades de seguimiento realizadas por los gobiernos y las organizaciones. Además,

se le asignaron escasos recursos y un personal reducido. La Comisión organizó reuniones solamente durante una o dos semanas al año, por lo que no hubo tiempo para debatir sobre los problemas y las medidas que se debían tomar para solucionarlos. Las cuestiones importantes se trataron solamente una vez por rotación en intervalos de varios años; algunas cuestiones que merecían atención desaparecieron de los programas; y —debido a la falta de tiempo— solamente se negociaron resoluciones y declaraciones. Como resultado, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y los demás órganos estuvieron caracterizados por una capacidad limitada de aplicación y de desarrollo de estrategias. También fue endeble el marco de coordinación y promoción de los organismos y las políticas de desarrollo sostenible a nivel nacional. Las principales deficiencias radicarón en la aplicación y en el marco institucional para hacerla posible.

Por estos motivos, es necesario robustecer considerablemente la arquitectura del Desarrollo Sostenible. Río+20 constituye una oportunidad formidable para hacerlo, una oportunidad que no volverá a presentarse en mucho tiempo. Debido a la complejidad de las circunstancias, lo más probable —y también la salida más fácil— en lo que respecta al marco internacional para el desarrollo sostenible es que en Río+20 solo se reconozca la necesidad de fortalecer la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y otros órganos. Este resultado sería el mínimo esperado y constituiría una respuesta inadecuada a los acuciantes problemas que necesitan solución.

3. Principios y objetivos

Los principios y los objetivos constituyen los cimientos del marco institucional. Los principios que subyacen tras el marco para el desarrollo sostenible

* Traducido del inglés por Alejandro Armando

son muy conocidos: son los frutos del trabajo intelectual realizado durante la Cumbre para la Tierra y sus reuniones preparatorias. Estos principios fueron concebidos para abordar la crisis del medio ambiente, pero luego se comprendió que esto sería posible solo si el desarrollo se definía también como un objetivo y se abordaba con el mismo rigor. De esta manera, la Cumbre para la Tierra pasó a ser la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El vínculo indisociable entre el medio ambiente y el desarrollo y el enfoque holístico que estas áreas requieren se convirtieron en elementos centrales del concepto de desarrollo sostenible. Esto se ve reflejado en los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que combina elementos sobre el medio ambiente, como el principio de precaución y el principio de quien contamina paga; principios de desarrollo, como el del derecho al desarrollo; y principios de equidad, como las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

El Programa 21 se convirtió en el programa de acción, potenciado luego por el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo. Se acordó que el desarrollo sostenible debía erigirse sobre tres pilares (uno económico, otro social y otro medioambiental), los cuales debían ser considerados en conjunto y abordados de una manera equilibrada.

Estos pilares se apoyan en los esfuerzos de cooperación internacional derivados del compromiso asumido por los países desarrollados de aportar recursos financieros y tecnologías a los países en desarrollo y ayudar al fomento de sus capacidades, de manera que el mundo entero pueda beneficiarse de la lucha contra la crisis del medio ambiente. Este conjunto de principios, pilares y compromisos de cooperación internacional, que conocemos con el nombre de “desarrollo sostenible”, no necesita ser reinventado durante Río+20, sino consolidado. Esta debe ser la base del marco internacional para el desarrollo sostenible, cuyos objetivos deben ser aplicar y llevar a la práctica con eficacia estos principios.

4. Elementos de los tres pilares

Los tres pilares del desarrollo sostenible son el desarrollo social, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente. Cada pilar abarca muchas cuestiones diferentes. Las cuestiones específicas de un pilar deben asociarse con cuestiones pertinentes de los otros dos pilares. En el cua-

dro que figura a continuación, figura una muestra de las categorías de cuestiones clave de los tres pilares.

5. Fortalecer las funciones y las actividades del marco para el desarrollo sostenible

- Una de las funciones del marco internacional para el desarrollo sostenible es reunir a los gobiernos, los organismos, la sociedad civil y los expertos para debatir sobre las cuestiones más importantes, descubrir nuevas formas de llevar adelante acciones conjuntas, coordinar y profundizar la coherencia de las políticas y las medidas e identificar áreas o temas estratégicos que requieren del desarrollo de nuevas normas o medidas adicionales.

- El marco internacional para el desarrollo sostenible debe adoptar normas, entre las cuales debe haber normas “blandas”, como informes de consenso o decisiones de reuniones y declaraciones políticas, junto con recomendaciones y planes de acción. También debe adoptar normas vinculantes, como tratados y decisiones nuevas adoptadas por los miembros de los tratados que actualicen y revisen las normas existentes. Por último, debe adoptar tratados y protocolos nuevos en los casos en que sea necesario hacerlo, como por ejemplo, para hacer frente a nuevos problemas o abordar áreas importantes que presentan lagunas normativas.

- Las funciones y las actividades de la secretaría del marco deben ser las adecuadas. Algunas de estas pueden ser: a) llevar a cabo trabajos de investigación y análisis y elaborar informes y recomendaciones para alertar a los gobiernos y el público en general sobre el estado de la situación y los problemas emergentes; b) brindar asistencia técnica y servicios de asesoría en general; c) organizar reuniones y encargarse de la elaboración de los informes y el seguimiento de los resultados de esas reuniones.

- El trabajo que el marco realice en los tres pilares del desarrollo sostenible debe tener un enfoque equilibrado: se debe avanzar parejamente sobre los conceptos, los resultados y las acciones propias de cada pilar. Además, los tres pilares deben nutrirse y relacionarse entre sí. Esto significa que el pilar social debe tener en cuenta aspectos económicos y medioambientales, el pilar económico debe tener en cuenta aspectos sociales y medioambientales, y el pilar medioambiental debe tener en cuenta aspectos sociales y económicos. Las conexiones resultan incluso más evidentes en algunos temas.

Cuadro: Elementos y cuestiones de los tres pilares en un marco institucional de desarrollo sostenible

PILAR SOCIAL	PILAR ECONÓMICO	PILAR MEDIOAMBIENTAL
Medios de aplicación intersectoriales : dimensiones de cooperación internacional sobre los recursos financieros y la transferencia de tecnología		
General Pobreza Equidad social Seguridad social Empleo y medios de subsistencia Políticas macroeconómicas para el desarrollo social Necesidades básicas y humanas Seguridad alimentaria Servicios del cuidado de la salud Agua y saneamiento Acceso a la energía Vivienda y hábitat Educación Cultura TIC y medios masivos de comunicación	Políticas macroeconómicas Políticas y estrategias de desarrollo General, institucional Industria Agricultura y alimentos Servicios Comercio Financiamiento Políticas de financiamiento Financiamiento para el desarrollo Cuestiones institucionales Gestión de la deuda Tecnología Consultoría Innovación Acceso, transferencia, despliegue, desarrollo	Recursos de la tierra Suelo Uso de la tierra Agricultura Bosques Cuencas hidrográficas Cuestiones atmosféricas Emisiones y contaminación del aire Mitigación y adaptación al cambio climático Mares y océanos Biodiversidad Sustancias tóxicas: Sustancias químicas, metales pesados, radiación, etc. Recursos hídricos Energía Medio ambiente y salud

Por ejemplo, el manejo de los recursos energéticos y del agua guarda necesariamente una relación directa con el acceso a estos recursos por parte de los pobres.

- La aplicación de las medidas y el desarrollo de los organismos constituye una función central que ha presentado deficiencias en los últimos años. Esta función debe incluir:

- Ayudar a los países a crear sus instituciones y elaborar sus planes de acción, políticas, leyes y mecanismos de aplicación.
- Ayudar a los países a obtener acceso a información, conocimientos, tecnologías y buenas prácticas,

cas, y a recuperarse de los desastres naturales, entre otras cosas.

- Mejorar la cooperación y la coordinación entre los organismos encargados de formular y aplicar las medidas a nivel internacional, regional y nacional.

- Cabe destacar la importancia de la división del trabajo y de la conexión entre las instituciones mundiales, regionales y las oficinas de los organismos de Naciones Unidas establecidas en los países, especialmente porque el desarrollo sostenible debería ser un proceso dirigido por los países.

- La sociedad civil desempeña un papel central

y, por lo tanto, debe ocupar un espacio adecuado en la estructura y el funcionamiento de los marcos y las actividades de desarrollo sostenible.

6. La necesidad de establecer mecanismos que aporten coherencia y coordinación

Es necesario profundizar la coherencia y la coordinación entre los diferentes organismos que se encargan de llevar adelante normas y objetivos diferentes. Esta función de coherencia y coordinación es también central en el marco internacional para el desarrollo sostenible. Uno de los objetivos del marco es establecer métodos y mecanismos prácticos que aporten coherencia a las políticas y coordinación a las medidas de aplicación. Hace falta una mayor coordinación:

a) En lo relativo a las cuestiones que abordan, de manera que haya menos duplicación, más sinergia y más efectividad entre los organismos que se encargan de una misma cuestión. Se pueden proponer mecanismos de acciones coordinadas que arrojen mejores resultados. Un ejemplo de esto es ONUSIDA, que fue creada por varios organismos que abordaban la cuestión del sida con el fin de mejorar los resultados generales de los organismos de aplicación.

b) En lo relativo a las áreas de trabajo, especialmente en las que convergen numerosos aspectos y organismos diferentes y todos deben ser tomados en cuenta para llegar a una solución. Por ejemplo, se necesitan acciones coordinadas para abordar la crisis alimentaria. Para esto es necesario coordinar el trabajo que los organismos realizan en distintas áreas como la producción de alimentos y las prácticas agrícolas sostenibles; el acceso de los agricultores a la tierra, la tecnología, el crédito, el almacenamiento y la comercialización; las políticas y las reformas comerciales apropiadas; las disposiciones de biodiversidad y el reparto de beneficios; y la cooperación internacional en la transferencia de recursos financieros y tecnología.

(c) Entre las áreas de trabajo que suponen intereses contrapuestos o conflictos potenciales que requieren perspectivas y soluciones diferentes. Por ejemplo, puede presentarse un conflicto entre la apertura del comercio y la normativa medioambiental, entre los derechos de propiedad intelectual y el acceso a los medicamentos y las tecnologías del medio ambiente, o entre cuestiones financieras (las fluctuaciones monetarias) y la

estabilidad comercial. A nivel nacional, el gobierno puede establecer los objetivos de acuerdo con las prioridades del país. A nivel mundial, hacen falta mecanismos para resolver los problemas de intereses contrapuestos.

7. Propuestas para el marco institucional para el desarrollo sostenible

Existen muchas opciones y posibilidades para reformar el marco institucional para el desarrollo sostenible.

La primera es conservar el *statu quo* en general y adoptar una decisión para fortalecer la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, el PNUMA y otros organismos pertinentes como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la Comisión para el Desarrollo Social, entre otros. Existe una pequeña posibilidad de que esto arroje resultados serios. Sin embargo, lo más probable es que los cambios sean mínimos o inadecuados, tal como ha ocurrido anteriormente.

La segunda es convertir el PNUMA en una organización mundial del medio ambiente con el fin de fortalecer las políticas medioambientales. Se han planteado preguntas y preocupaciones respecto del papel que desempeñarían otros organismos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en lo relativo a la forestación y la agricultura, o la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) en la esfera del cambio climático. Otras de las preocupaciones tienen que ver con que se estaría subiendo de categoría a solo uno de los tres pilares y con que quizás sería mejor desarrollar los tres pilares de una manera más equilibrada. También se han planteado preocupaciones sobre cuáles serían los principios fundacionales de la organización (si estarán o no basados en el paquete de desarrollo sostenible de la Cumbre para la Tierra) y, por último, si se trata de una propuesta políticamente viable en la actualidad.

La tercera es la reforma institucional de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la cual podría pasar a llamarse Consejo de Desarrollo Sostenible. Se trata de una variante del concepto de proyecto marco de desarrollo sostenible. Según la óptica de esta propuesta:

- Habría que diseñar una estructura que incluya un componente general y que aborde los tres pilares.

- El estatus del Consejo debe estar bien definido con respecto a la Asamblea General (hay que definir si el Consejo debe responder a la Asamblea General) y con respecto al Consejo Económico y Social (ECOSOC) (la división del trabajo entre la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y el ECOSOC).

- Las funciones del componente general podrían ser integrar los tres pilares y desarrollar o actualizar los principios generales del desarrollo sostenible y los componentes de cooperación internacional relativos a la financiación, la tecnología y la creación de capacidad. Este componente general podría incluir la creación de mecanismos para mejorar la coordinación entre los organismos, comisiones o secretarías de los tres pilares; la movilización de las operaciones financieras y de transferencia de tecnología; y la organización de reuniones de alto nivel sobre desarrollo sostenible junto con los ministros o los presidentes de los gobiernos y los Estados, que incluyan en sus programas cuestiones de los tres pilares.

- Habría que definir los elementos y las cuestiones correspondientes a cada uno de los tres pilares. Estos podrían ser: 1) un sub consejo o comité (intergubernamental) para cada pilar, de manera que habría un comité económico, un comité social y un comité medioambiental; 2) una secretaría o departamento de respaldo para cada uno de los comités; y 3) la coordinación de las medidas de aplicación adoptadas por los organismos pertinentes de Naciones Unidas (y otros) en cada uno de los pilares.

- En lo que respecta a los organismos:

- a) Entre los organismos del pilar social, pueden figurar el PNUD (pobreza, Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)); la Organización Internacional del Trabajo u OIT (trabajo, protección social); el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas o DAES (análisis de políticas sociales); la Organización Mundial de la Salud u OMS (salud, acceso al agua, sanidad); la FAO (seguridad alimentaria); la Organi-

zación de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura o UNESCO (educación, información); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos o Hábitat (viviendas y servicios); el Consejo de Derechos Humanos (en lo relativo al derecho a los alimentos, la salud y los derechos sociales); y el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social o UNRISD (análisis de políticas).

- b) Entre los organismos del pilar económico, pueden figurar el DAES (análisis macroeconómico, estrategias de desarrollo, financiamiento para políticas de desarrollo y finanzas); la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo o UNCTAD (estrategias comerciales, macroeconómicas y de desarrollo, finanzas y políticas tecnológicas); y el PNUD (análisis de políticas, redes y capacidades a nivel nacional).

- c) Entre los organismos del pilar medioambiental, pueden figurar el DAES (aspectos medioambientales asumidos por la CDS); el PNUD (sustancias químicas, sustancias tóxicas y muchas otras cuestiones medioambientales); el PNUMA (cuestiones actuales en materia de energía y medioambiente y apoyo y coordinación de los organismos de Naciones Unidas a nivel nacional); la FAO (forestación, agricultura); la Organización Meteorológica Mundial (OMM); el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC); la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático o CMNUCC (cambio climático); el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Convención de Lucha contra la Desertificación; otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y otros organismos.

- Las comisiones y los organismos regionales del sistema de Naciones Unidas deben trabajar sobre los tres pilares y encargarse de las actividades a nivel regional.

- La Organización de las Naciones Unidas (ONU) debe desempeñar un papel central a nivel nacional, y tanto los representante residentes como el PNUD deben asumir funciones importantes de apoyo y

coordinación.

- Deben definirse los métodos de interacción entre las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio (OMC) en lo relativo a los tres pilares.

- Debe definirse el estatus de la nueva Comisión sobre el Desarrollo Sostenible respecto de la Asamblea General, así como sus relaciones con el ECOSOC y otros organismos de las Naciones Unidas, como la Comisión de Desarrollo Social y la segunda Comisión de la Asamblea General, entre otros.

- Esta estructura marco debería permitir que se consagre más tiempo para organizar reuniones sobre las cuestiones y los pilares del desarrollo sostenible, como el cambio climático, la biodiversidad, y cuestiones económicas y financieras. En la actualidad, estos temas requieren de debates intergubernamentales más extensos. Esta estructura permitiría que puedan surgir nuevos mecanismos o mejoras en la coordinación de temas importantes que han sido dejados de lado, como la energía o el agua y que se dedique más tiempo a la movilización eficaz de los recursos financieros y al desarrollo y la transferencia de tecnología.

- El consejo y sus órganos subsidiarios (los comités y los demás órganos que se establezcan) pueden organizar reuniones con mayor o menor frecuencia durante el año. Esto les daría más visibilidad y más tiempo al tratamiento de las cuestiones de desarrollo sostenible, contrariamente a lo que sucede con la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, que se reúne durante unas pocas semanas al año.

Una cuarta posibilidad es aplicar las reformas descritas en la tercera opción, pero articularlas en el marco del ECOSOC, en lugar de enmarcarlas en un consejo de desarrollo sostenible.

8. Conclusiones

Estas opciones quizás no sean las mejores. El mejor modelo posible supondría incluso la creación de una organización de Naciones Unidas para el desarrollo sostenible que cuente con un mandato potente para hacer frente a los problemas de los tres pilares y con una secretaría que agrupe las secretarías o las partes de las secretarías de los muchos departamentos, fondos, programas y organismos de Naciones Unidas que ya existen. Quizás esto suceda en 20 años. Sin embargo, resulta más realista apuntar a un modelo intermedio que supere el modelo actual. El modelo de siempre no ha funcionado. Hoy, veinte años después de la Cumbre para la Tierra de Río, es necesario proponer un modelo mejorado que aborde los problemas del desarrollo sostenible.

En vista de las diferentes opciones y los diferentes modelos, quizás lo más adecuado y viable sea establecer un consejo de desarrollo sostenible que responda a la Asamblea General. El ECOSOC continuaría desempeñando funciones importantes, aunque quedaría por definirse la división del trabajo entre este y el nuevo consejo.

Para mayor información sobre el Centro del Sur y la presente propuesta, por favor, póngase en contacto con:

Martin Khor
director@southcentre.org

Vice Yu
yu@southcentre.org

South Centre
www.southcentre.org



Chemin du Champ-d'Aer 17
PO Box 228, 1211 Geneva 19

Telephone: (4122) 791 8050
Fax: (4122) 798 8531
E-mail: south@southcentre.org
<http://www.southcentre.org>