

El debate sobre la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente

MANUEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ*

En el presente artículo se repasan las principales propuestas dirigidas a mejorar la gobernabilidad internacional del medio ambiente desde el punto de vista de los organismos multilaterales. Se analizan los puntos débiles de la actual arquitectura internacional y algunas posibles vías de perfeccionamiento del sistema de protección del medio ambiente planteadas en un debate teórico que aún no ha tenido reflejo en decisiones estratégicas en el panorama internacional.

Palabras clave: medio ambiente, organizaciones internacionales, internacionalización de la economía, relaciones multilaterales.

Clasificación JEL: Q20.

1. Introducción

Hay ya, después de tres décadas desde la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano en 1972, experiencia suficiente como para valorar la eficacia de las organizaciones creadas tras las euforias de algunas grandes cumbres como la de Estocolmo y Río, donde se crearon el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), respectivamente. Se sabe y se acepta por lo general que las instituciones de las Naciones Unidas para el medio ambiente y la sostenibilidad no son operativas, al menos en la medida en que sería deseable. A pesar de los más de 200 acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (y probablemente más de 1000 instrumentos legales de tipo regional o bilateral), así como de los múltiples secretariados con sus respectivas con-

xiones con el sistema de las Naciones Unidas, las estructuras actuales de gestión dentro de la política medioambiental internacional son ineficaces y manifiestan un alto grado de descoordinación. Esta crítica es algo asumido y prácticamente todas las organizaciones envueltas en los temas medioambientales (PNUMA y CDS, pero también el Fondo Mundial para el Medio Ambiente, la UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Agencia Internacional de la Energía Atómica, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo o el Banco Mundial, sin ser exhaustivos) se han planteado qué tipo de respuesta están dando a la crisis ecológica y este debate ha empezado a conocerse como «reforma de la gobernabilidad internacional del medio ambiente».

De entre todas las medidas propuestas, la que más atención ha merecido es la relativa a la creación de un nuevo organismo, que en este trabajo



COLABORACIONES

* Miembro de Bakeaz, Centro de Documentación y Estudios para la Paz.

denominaremos OMUMA (Organización Mundial del Medio Ambiente) como paradigma de un cambio de enfoque que traiga consigo una mejora en los resultados de las políticas medioambientales. En el presente artículo trataremos de introducir al lector en algunas piezas clave de su significado, su adecuación a la magnitud de los problemas ambientales e institucionales a los que tendría que hacer frente el multilateralismo medioambiental y las opciones que se plantean para la creación de nuevas estructuras organizativas e institucionales.

2. Fracasos del actual modelo multilateral

La cuestión que nos ocupa tiene su origen, indudablemente, en la frustración que ha provocado la lucha de treinta años por incorporar la llamada «agenda» medioambiental a los foros de discusión internacionales. Se habla incluso de *fatiga de las negociaciones* y de *congestión de tratados*, que se suceden en el tiempo sobre los más variados temas, pero sin una estructura que las coordine, dando así escasos frutos en cuanto a las grandes decisiones. Según el Earth Negotiations Bulletin, en los dos últimos años ha habido entre 130 y 150 días de reuniones anuales, contando sólo los acuerdos más importantes de tipo multilateral, lo cual da buena cuenta de la intensa actividad que se lleva a cabo. Hay ya suficiente experiencia como para pensar que el tratamiento *ad hoc* de los problemas no es un enfoque efectivo y que se necesita integrar las políticas, bien desde una visión puramente institucional, bien mediante una perspectiva más organizativa.

En la actualidad, existe un cierto acuerdo en sistematizar los principales fallos del sistema multilateral de medio ambiente, que revisamos brevemente antes de avanzar en la reflexión:

- *Fracaso de la acción colectiva*: la protección global del medio ambiente requiere una extraordinaria capacidad de cooperación y, excepto en el régimen de la capa de ozono (Convención de Viena y Protocolo de Montreal), el resto de problemáticas globales han fracasado en el intento de construir un esquema de cooperación eficaz más allá de las buenas intenciones. Los Estados se enfrentan a la contradicción existente entre los

intereses a corto plazo de su política nacional e internacional y la necesaria acción a largo plazo desde los esquemas medioambientales. Al mismo tiempo, uno de los factores que explican este fracaso del multilateralismo es que la acción a largo plazo deja mucho espacio de acción a los comportamientos de *free riding*, que trasladan la carga de la acción a otros países más dispuestos, aprovechándose todos los países (incluso quienes no participan) de los beneficios.

- *Fragmentación*: el PNUMA está compitiendo en tiempo, dinero y personal con los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMMAs) y con otros órganos de la ONU. Hay una fragmentación en los acuerdos y una difusión en los mandatos que hace ineficaz el actual sistema multilateral, promoviéndose las soluciones aisladas sin aprovechar las ventajas de una acción más coordinada y sinérgica. Los países, algunos con escasas posibilidades por falta de presupuesto, capacidades y personal, tienen que dividir su actividad a favor del medio ambiente global en sedes esparcidas por todo el mundo, en negociaciones aisladas y ofreciendo una mínima aportación económica. Esta fragmentación se da tanto a nivel sectorial, siendo el tema de la biodiversidad el ejemplo paradigmático con la profusión de acuerdos internacionales que la regulan, como globalmente.

- *Deficiente autoridad*: hasta ahora han dominado los mandatos estrechos y vagos. La fragmentación ha impedido configurar un liderazgo real visible en el PNUMA y ello se ha traducido en una mínima capacidad para imponer las necesidades de la protección medioambiental sobre otros intereses negociadores.

- *Legitimidad insuficiente*: la Comisión para el Desarrollo Sostenible no ha conseguido aunar las aspiraciones del desarrollo con las medioambientales. La legitimidad tiene mucho que ver con las relaciones Norte-Sur y, salvo algunos tratados internacionales (como el Protocolo de Montreal), pocos instrumentos han sido efectivos en la aplicación del principio de responsabilidad común diferenciada.

- *Falta de recursos financieros*: la inestabilidad presupuestaria que afecta a los organismos multilaterales de medio ambiente genera, entre otras cosas, empleo temporal que desanima a los



COLABORACIONES

trabajadores cualificados del personal de las organizaciones, además de otros problemas más evidentes. Estas no sólo carecen de personal sino que también a consecuencia de ello, no puede planificar a largo plazo. Sus presupuestos para apoyar y financiar proyectos son ridículos en comparación con los del Banco Mundial o el FMI.

- *Ubicación de la sede del PNUMA*: este es un tema muy discutido y sensible al mismo tiempo. La localización en Nairobi se decidió precisamente para dar legitimidad a la creación del PNUMA y actualmente es la única sede de las Naciones Unidas en el Sur. Sin entrar en el debate de fondo, es cierto que esta sede sufre de falta de infraestructuras de comunicaciones, problemas de calidad de vida, inestabilidad política, criminalidad,... y ello hace que no sea atractivo para conseguir un personal adecuado, solvente y de primer orden.

3. Debates para la mejora del sistema de gobernabilidad internacional del medio ambiente

El origen de este debate es la común sensación de que existe una débil estructura institucional que impide avanzar en el fortalecimiento del multilateralismo y, sobre todo, en la colocación de los temas ambientales dentro de las principales prioridades de negociación internacional, tal como hemos repasado de forma somera en el apartado anterior. En su momento, el PNUMA fue creado en 1973 en la *Conferencia de Estocolmo* con la idea de centralizar los esfuerzos de la gobernabilidad medioambiental internacional, en un momento en que la mayoría de los acuerdos internacionales de medio ambiente actualmente en vigor aún no habían nacido. Por otro lado, desde entonces otros órganos internacionales han asumido competencias medioambientales y, en definitiva, la estructura internacional actualmente existente no responde a las necesidades y realidades.

En 1992, en la *Cumbre de Río*, se perdió la oportunidad de acometer el principio de la reforma hacia la racionalización de las fuerzas y medios con los que se cuenta internacionalmente

para la lucha por el medio ambiente, en un momento en el que ya empezaban a oírse las voces que reclamaban una nueva arquitectura internacional en todos los órdenes, no sólo el medioambiental. Sin embargo, la única respuesta surgida de aquel foro fue la creación de un nuevo organismo, la Comisión de Desarrollo Sostenible, con unas atribuciones que hoy en día la misma organización trata de desentrañar y comprender.

En 1997, con ocasión de la *Cumbre de Río+5* en Nueva York, se habló por primera vez de acometer esta reforma de manera urgente, siendo Alemania, Brasil, Singapur y Sudáfrica los países que lideraron este intento. Desde ese año, diversas iniciativas se han sucedido en la discusión de la reforma de la gobernabilidad internacional de los asuntos medioambientales, como revisaremos más adelante.

Precisamente en 1997, el PNUMA (con la aprobación de la Asamblea General de la ONU) quiso reafirmar en la *Declaración de Nairobi* su papel como principal órgano en la esfera del medio ambiente y como principal autoridad ambiental mundial, una afirmación que dejó patente el malestar del PNUMA ante las críticas que comenzaron a verterse sobre su papel tras los escasos resultados de la Cumbre de Río (1992). Un año después, el Secretario General de las Naciones Unidas emprendió una fase de análisis sobre la necesidad de reformar todo el sistema ONU y en el tema que nos ocupa designó un *Grupo de Tareas sobre el medio ambiente y los asentamientos humanos*, que finalizó su trabajo en 1999 con la aprobación de un informe en el que los expertos consultados sugirieron la creación de dos nuevas estructuras dentro del PNUMA, que han venido a sumarse a las ya existentes:

- Grupo de Gestión Ambiental, encargado de la cuestión de mejorar la coordinación interinstitucional y también entre los convenios y convenciones ambientales, reunido por primera vez en enero del año 2001
- Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, que pretende tener reuniones anualmente con ocasión del período de sesiones del Consejo de Administración del PNUMA.



COLABORACIONES

En la primera reunión de este último foro (mayo 2000; Suecia), los ministros asistentes asumieron la *Declaración de Malmoe* con el objetivo de preparar la agenda del PNUMA para asumir los nuevos retos, en especial los relativos a su financiación (mediante la promoción de la participación del sector privado en fondos ambientales como mecanismo financiero) y a la estructura organizativa. En este último caso, acordaron que la *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* de 2002 debería examinar los requisitos para un importante fortalecimiento de la estructura institucional de gobernabilidad a nivel internacional para que tenga la capacidad de hacer frente eficazmente a las amenazas a largo plazo. Durante las sesiones preparatorias y su posterior celebración en Johannesburgo en septiembre de 2002, la Comisión de Desarrollo Sostenible, como Comité preparatorio de la reunión, invitó a que todos los procesos intergubernamentales relacionados con la Cumbre, incluido el proceso de gobernabilidad medioambiental a nivel internacional iniciado por el Consejo de Administración del PNUMA, presentasen sus informes de manera que pudiera así cumplirse con la idea de la declaración de Malmoe de incorporar este tema a la discusión de la cumbre Río+10. Sin embargo, el debate quedó, en este caso, apartado de la agenda de negociación y en Sudáfrica apenas se escucharon propuestas que avanzaran nuevos posicionamientos en el sentido de reformar el sistema de gobernabilidad internacional del medio ambiente.



COLABORACIONES

4. Debate para la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente

La idea de reformar el sistema actual de distribución de competencias y mandatos medioambientales entre los diversos organismos internacionales parte de la base de que la protección internacional del medio ambiente necesita un organismo capaz de liderar un proceso de construcción de un régimen de protección *autónomo* (frente a las injerencias de otros sistemas, en especial del régimen comercial de la OMC), *eficaz* (en comparación con las actuales disfuncionalidades del sistema) y *coherente* (que permita que

las decisiones en materia medioambiental no estén mediatizadas ni supeditadas a otras decisiones nacionales o multilaterales que primen otros intereses). Se trataría de superar el modelo representado por el PNUMA, que ha tenido algunos éxitos pero también muchos fracasos por su mandato limitado y su alarmante falta de financiación. La creación del OMUMA representaría avanzar en los modelos de gestión integrada del medio ambiente a nivel internacional. Así, el OMUMA sería el organismo encargado de velar por la sostenibilidad de todas las políticas internacionales, desde el FMI al Banco Mundial, pasando por la FAO o la UNESCO, en un modelo organizativo (y un espejo deseable) similar a la Agencia Europea del medio ambiente o la Organización Internacional del Trabajo. Además, esta reorganización de la gestión internacional del medio ambiente supondría contar con un único cuerpo plenario, menos cuerpos subsidiarios y un secretariado con localización geográfica única, dando así mayor coherencia al funcionamiento de la actual situación, demasiado confusa para resultar eficaz.

La lista de propuestas, que por razones de espacio no desarrollamos más que a modo enunciativo, son variadas y se han sucedido durante más de tres décadas. Steve Charnovitz (2002) ha destacado que ya en 1970 la revista *Foreign Affairs* recogió un artículo de George Kennan en el que se proponía la creación de una Agencia Internacional del Medio Ambiente que fuera el primer paso para la instauración de una Autoridad Internacional del Medio Ambiente. Dos años después, Lawrence David Levien retomó el debate proponiendo la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente. Sin embargo, ese mismo año, la Conferencia de Estocolmo dio lugar a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, un organismo con menores atribuciones funcionales que las previstas por estos autores.

El funcionamiento del PNUMA durante los siguientes años acalló las voces que sugerían la necesidad de adoptar una estructura consistente. No obstante, en la Cumbre de Río de 1992 se acordó la creación de la Comisión de Desarrollo Sostenible, un organismo que no ha ayudado a solucionar los problemas que, ya entonces, empe-

zaban a ser evidentes y se agudizaron con la puesta en marcha en 1995 de la maquinaria institucional de la Organización Mundial del Comercio, que ha afectado al orden internacional de las cuestiones medioambientales. La idea de acometer una reforma organizativa se retomó en 1993. En ese año, 17 países entre los que se encontraban Brasil, Francia, Japón, India, Alemania y Zimbabwe emitieron la Declaración de La Haya, en la que abogaban por el fortalecimiento institucional o la creación de una nueva organización vinculada a los problemas ambientales globales, declarándose a favor de crear «dentro del marco de las Naciones Unidas, una nueva autoridad institucional, ya sea reforzando las actuales instituciones o creando una nueva».

Precisamente, ha sido el controvertido papel de la OMC en la resolución de algunas disputas medioambientales el hecho que ha vuelto a dar relevancia al debate sobre el multilateralismo medioambiental, razón por la cual desde la segunda mitad de la década de los noventa se han sucedido las propuestas reformistas. Quizás la más conocida sea la de Daniel Esty, destacado funcionario encargado de las negociaciones comerciales estadounidenses, quien en 1994 retomó la idea de crear una Organización Global del Medio Ambiente (GEO, en sus siglas inglesas). En ese mismo año, Ford Runge propuso una idea similar pero con matices importantes, en torno a una posible Organización Mundial del Medio Ambiente, mientras que en 1997 Rudolf Dolzer formuló su propuesta de una Autoridad Global del Medio Ambiente.

A partir de estas propuestas, el debate ha crecido en intensidad, y se han abierto discusiones en torno a las funciones que podrían tener este tipo de organismos (Whalley y Zissimos, Biermann, Haas, etcétera). Esta variedad de propuestas está dificultando el debate pero, siguiendo a algunos autores (Dodds, Shona y otros: 2002:10), podemos resumir las posturas dentro del esquema de confrontación de dos ideas: centralización o flexibilidad. Esta división nos sirve para situar las diferentes posturas dentro de la dinámica de tensión entre la estructuración de una organización central y la especialización de diferentes órganos en el sistema multilateral.

Un esquema que pretende ordenar el debate es

el propuesto por Biermann, para quien la creación del OMUMA por la que pasaría irremediablemente la reformulación de la estructura organizativa multilateral del medio ambiente puede basarse en tres modelos diferentes que resumimos someramente:

- *Modelo de cooperación:* esta postura, defendida por la posición alemana, apuesta por un sistema descentralizado en el cual el PNUMA pase a ser una agencia especializada de la ONU siguiendo el modelo UNCTAD. La reorganización aquí consistiría en la ordenación de las competencias de cada organismo con implicaciones sobre el medio ambiente, actuando el PNUMA como un elemento coordinador. En cierto sentido, esta misma idea la defienden aquellos que se oponen a la creación de nuevas estructuras organizativas («coordinación sí, concentración, no», Najam) y aquellos que prefieren hablar de un super-PNUMA (como Downie y Levy). En este modelo se toma como referencia la eficacia de la OMC y la OIT o la OMS.

- *Modelo de centralización:* básicamente, este es el modelo por el que comúnmente se entiende el OMUMA, que implicaría la integración de todos los organismos a nivel internacional en una sola organización según el modelo de la OMC, actuando los secretariados de los AMMAs como subcomités dentro del OMUMA. Aquí se está hablando de una reforma más profunda, integrando agendas, programas y regímenes. Esty cree que se podrían incluir aquí hasta siete agencias internacionales, siguiendo el modelo claramente de la OMC.

- *Modelo de jerarquización:* este modelo se basa en la idea de dotar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de un mandato expresamente reconocido para aplicar sus competencias también a las cuestiones medioambientales y, en su defecto, construir un órgano diferenciado y especializado para temas del medio ambiente como alta autoridad en la gestión del multilateralismo ecológico. Hay poco apoyo a este modelo, que mira al Consejo de Seguridad de la ONU como una opción de reforma, bien introduciendo los temas medioambientales dentro de la capacidad de actuación del mismo, en una interpretación pionera que ha dado el World Resources Ins-



COLABORACIONES

titute, o bien creando una agencia con estos atributos (opción planteada en la Declaración de La Haya).

Como se puede concluir fácilmente, las posturas aún no están claras y las opciones de reforma son variadas, teniendo en cuenta que en este trabajo sólo nos centramos en uno de los varios puntos de discusión en torno a este tema.

Dentro de este proceso de búsqueda, en algunas ocasiones se ha incidido en la necesidad de dotar a la estructura organizativa internacional de una gran institución que pudiera competir en peso y poder con la OMC, de forma que llegara a ser una Organización Mundial del Medio Ambiente (OMUMA) que sobrepasase las actuales atribuciones del PNUMA, consideradas muy estrechas por quienes abogan por esta solución. El principio del debate partió de las filas de los participantes en las negociaciones comerciales, desde la idea de que el sistema OMC/GATT no sabe resolver las cuestiones intersectoriales —como la medioambiental— que se escapan fuera de lo puramente comercial. Y aunque la OMC pudiera dotarse de un pensamiento más cercano a lo medioambiental (*Greening the GATT: trade, environment and the future*, de Daniel Esty (1994), fue uno de los primeros libros que avanzaron este tema, junto al también muy conocido *Freer Trade, Protected Environment: Balancing Trade Liberalization and Environmental Interests* (1994), en el cual C.F. Runge lanzó una idea similar), es necesario que el multilateralismo se dote de una estructura eficaz para los temas ecológicos no relacionados con el comercio, que son la mayoría.

Las primeras voces nacieron, pues, muy vinculadas a los temas de la relación del comercio con el medio ambiente a partir de y a raíz de las negociaciones del NAFTA, ante la preocupación por el impacto que el acuerdo de liberalización comercial pudiera desplegar. Desde entonces, este tipo de argumentación ha recibido apoyos desde diversos estamentos y puntos de vista, uno de los cuales ha sido el de Renato Ruggiero, el antiguo Director General de la OMC, quien se mostró a favor de la creación de una Organización Mundial del Medio Ambiente que sirviera de contrapeso a la OMC. Desde el campo del comercio y los intereses económicos, el antiguo vicepresidente de la

UE, Leon Brittan, Mike Moore (antiguo director de la OMC) así como el actual, Supachai Panitchpakdi, también han hablado a favor de esta idea.

Otros ámbitos en los que también podemos encontrar manifestaciones favorables son Gustave Speth (del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) o Maurice Strong: quien fuera secretario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, que propuso que el Consejo Fiduciario de la ONU, con mandato sobre los territorios coloniales administrados por la ONU, se reforme y se aproveche su estructura para ordenar el sistema de protección del medio ambiente a nivel global.

En realidad, como es evidente, estamos tratando de discutir propuestas con alcances diferentes, que no siempre coinciden no ya sólo en el nombre, sino en los objetivos y finalidades. Además, sus apoyos vienen tanto desde el campo del régimen comercial (es sorprendente la necesidad que manifiesta la OMC de deshacerse de los temas ambientales) como desde los más altos funcionarios internacionales. Las aportaciones incluyen además enfoques puramente ortodoxos (por ejemplo, Whalley y Zissimos lanzan su propuesta desde el planteamiento de crear un organismo que internalice los costos ambientales globales, llevando a las últimas consecuencias la lógica coasiana de clarificar los derechos de propiedad, esta vez a escala de los bienes públicos globales) y otros más situados en la priorización de las cuestiones ecológicas sobre las económicas, comerciales o industriales.

Para Esty, las *características* del OMUMA deberían ser una serie de principios de actuación: buena gobernabilidad, subsidiariedad, amplia participación, transparencia, flexibilidad, credibilidad, rigor científico y analítico. Estos principios implicarían una determinada forma de actuación exigida por la profundidad de la crisis ecológica global que se traduciría en credibilidad para las ONGs, el sector de los negocios, y dentro de la ONU, rigor y compromiso científico, una plantilla de expertos estable, recursos adecuados y previsible y transparencia.

Las *funciones* que debería tener esta nueva organización son aún difusas, en la medida en que no hay un gran acuerdo sobre sus objetivos, su



COLABORACIONES

funcionamiento. En gran medida, estas vendrán determinadas por las funciones que conserven las estructuras ya existentes y por la disponibilidad más o menos centralizadora de dotar al OMUMA de unas competencias más fuertes de las que ha dispuesto el PNUMA. Recordemos que en el posible proceso de creación es previsible que se den tensiones entre sus partidarios y quienes estén involucrados en el seguimiento de toda la gama de instrumentos legales actualmente existentes como los acuerdos multilaterales de medio ambiente, el PNUMA y la Comisión para el Desarrollo sostenible, pero también otros organismos con influencia más tangencial en materia ecológica como el Banco Mundial, la OMC o el PNUD. A nivel general, creemos que las funciones que debería acoger un organismo de este tipo son la de dar un mayor status a los temas del desarrollo sostenible en las agendas globales, nacionales y en la sociedad: podría servir para aumentar la consideración de estos temas dentro de la agenda de organizaciones, estados y sociedades civiles, mejorar la aplicación de los instrumentos legales para el desarrollo y el medio ambiente y fortalecer la capacidad de acción de los Estados, especialmente de los países en desarrollo. Mayores problemas y controversia generan otras cuestiones en las que no entramos por razones de espacio como son la estructura, las bases de funcionamiento o el proceso de creación que debería dar lugar a una Organización Mundial del Medio Ambiente o cualquier otro organismo con similares funciones.

La propuesta de creación de un OMUMA ha encontrado, por otra parte, algunas reticencias e incluso un abierto rechazo en algunos sectores de la literatura. Uno de las bases para esta oposición es la que plantea que con este debate se distrae la atención de los grandes problemas. Al centrar el debate en crear organizaciones se desenfoca el debate profundo de los problemas ecológicos. Se señala además que es difícil que una nueva organización supere los problemas de la estructura actual, por cuanto muchos de ellos derivan de una falta de voluntad política (que se traduce en escaso apoyo financiero, poca disponibilidad,...) que tampoco va a aparecer con un nuevo organismo.

En especial, autores como Konrad von Moltke,

que han centrado su análisis del multilateralismo en los temas institucionales, señalan que los grandes debates deben estar en el sistema de toma de decisiones, en la relación con los países en vías de desarrollo, los vínculos entre los diferentes acuerdos multilaterales de medio ambiente,... Desde esta perspectiva, parece que sería conveniente atajar los problemas directamente, y no mediante la creación de un organismo que sirva presuntamente para superarlos. Desde esta línea de argumentación se está diciendo que si el problema actual es, por poner un ejemplo, que la toma de decisiones es muy lenta, nada va a solucionar una nueva organización si no se supera antes el obstáculo institucional de que los países acuerden un sistema renovado para comprometerse internacionalmente. Se está desenfocando entonces el tema.

Por otra parte, Calestous Juma, antiguo secretario del Convenio sobre Diversidad Biológica ha mantenido también posturas contrarias a las de Daniel Esty (por ejemplo, en *Environmental Matters*), una postura que representa los planteamientos de los países en desarrollo, que miran este debate con recelos. De hecho, esta polémica llegó a la tribuna de *The Financial Times*, donde Calestous Juma escribió un artículo en contra de la creación de una nueva organización mundial para el medio ambiente («Stunting green progress», 6 de julio de 2000) que fue contestado precisamente por Daniel Esty días más tarde («Letter to the editor», 13 de julio de 2000).

5. Valoraciones finales

Dicho todo esto, hay que señalar que la obsesión por reformar y crear nuevos organismos puede llegar a ser injusto con lo ya existente y, en este caso, nos parece que es necesario aplaudir el esfuerzo del PNUMA. Tal vez no haya hecho más que aquello que ha podido hacer y a lo que está destinado, porque no surgió para ser un contrapunto de la OMC y, por tanto, no se le puede juzgar ni evaluar desde ese criterio. Y quienes apuestan por una OMUMA caen en esta tentación y centran la crisis de la gobernabilidad del medio ambiente mundial en el «problema de las organizaciones» y no en el verdadero, el «problema de



COLABORACIONES

las instituciones». En cierto sentido, el debate sobre el OMUMA parece más un intento por construir una gran organización al modo tradicional que por estructurar un sistema realmente efectivo atendiendo a la naturaleza del problema, el ecológico, muy diferente a otras cuestiones tratadas por el resto de organismos y agencias internacionales. Parece una propuesta revolucionaria, y tal vez sería mejor hacer la transición a través del fortalecimiento progresivo del PNUMA y por ello algunos desautorizan la posibilidad de crear una institución más fuerte a menos que se demuestre que la creación de un todo es mejor que la suma de las partes actual y esto, una vez más, no deja de ser una cuestión más de convencimiento que de demostración.

Por un lado, los críticos señalan que en este debate se confunden las instituciones y las organizaciones, de forma que se ofrecen soluciones inadecuadas para un análisis adecuado del problema. Así, con la discusión sobre la creación de un OMUMA (organización) se distrae la atención del verdadero centro de la cuestión que es el de las instituciones (reglas del juego) que deben regir la gestión multilateral. Con la creación de un nuevo organismo sólo se perpetuarían las actuales disfuncionalidades y se transferirían de la actual variedad de órganos involucrados al OMUMA. En definitiva, nada asegura que las patologías que sufre el PNUMA y toda la batería de organizaciones internacionales relacionadas con el medio ambiente no vayan a reproducirse en una nueva organización a menos que cambie primero el fondo del problema: cómo se relacionan institucionalmente los temas ecológicos, cómo es esa relación frente a otros temas multilaterales como el del desarrollo o el del comercio. Desde este punto de vista, en definitiva, se quiere incidir en que el problema de gobernabilidad actual no puede ser restringido a una cuestión organizativa. Como señala acertadamente Duncan Brack, «*los principales problemas con la actual estructura institucional son la falta de recursos y la falta de voluntad política y, a menos que esto se atienda adecuadamente, cualquier nueva organización simplemente reproduciría las debilidades de las anteriores*» y a no ser que al OMUMA se le dote de una mayor capacidad presupuestaria, de una

agenda de trabajo más coherente y de un necesario status ejecutivo —de lo que adolece el PNUMA— nada asegura su mayor contribución a resolver la crisis ecológica. Estos temas transversales los hemos apuntado en este artículo y su resolución ya sería un paso suficientemente.

Por todo ello, el debate sigue abierto. ¿Debe crearse un OMUMA o una organización de contenido más amplio que busque el desarrollo sostenible e integre no sólo a los cuerpos con competencias medioambientales sino también al UNCTAD, el UNIDO, la FAO,...? Antes de crearse cualquiera de estos organismos propuestos, debería definirse el papel otorgado a una organización de este tipo. ¿Qué funciones y qué problemas debería resolver? En definitiva, ¿querrán los gobiernos crear una organización de estas características? ¿Cómo hacer para que este OMUMA disponga de unos poderes ejecutivos más extensos que los que actualmente disponen los secretariados de los AMMAs?, ¿realmente se necesita un nuevo organismo, o basta con reformar el sistema actual?, ¿vale aún el PNUMA? En fin, este es un debate intenso, necesario, que debería asumirse con mayor profundidad por parte de todos los actores implicados en la gobernabilidad internacional del medio ambiente.



COLABORACIONES

Bibliografía

1. BIERMANN, Frank (2000): «The case for a World Environment Organization», en *Environment*, noviembre 2000, volumen 42, número 9.
2. BIERMANN, Frank (2001): «The option of a World Environment Organization», en *The road to Earth Summit 2002*, Heinrich Böll Foundation, Nueva York.
3. CHARNOVITZ, Steve (2002): «A World Environment Organization», en *International environmental governance. Options for reform*, Universidad de las Naciones Unidas, Tokio.
4. CONSEJO ASESOR ALEMÁN SOBRE CAMBIO MUNDIAL (2000): *New structures for global environmental policy*, World in transition 2, Earthscan, Londres.
5. DODDS, F. (2002): «Reforming the international institutions», en VVAA, *Earth Summit 2002: a New Deal*, Earthscan, Londres.
6. DODDS, Shona y otros (2002): *International sustainable development governance: the question of reform. Key issues and proposals*. Final report, Universidad de las Naciones Unidas, Tokyo.
7. DOWNIE, David L. y LEVY, Marc A. (2000): «The

- UN Environment Programme at a Turning Point: Options for Change», en *The Global Environment in the Twenty-First Century: Prospects for International Cooperation*, páginas 355-377, United Nations University Press, Tokyo.
8. ESTY, Daniel C. (1994a): «The case for a Global Environmental Organization», páginas 289-309, en KENEN, Peter (edit), *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*, Institute for International Economics, Washington.
 9. ESTY, Daniel C. e IVANOVA, Maria H. (2001): *Making international environmental efforts work: the case for a Global Environmental Organization*, Yale Center for Environmental Law and Policy, Working Paper Series: Working Paper 2/01.
 10. ESTY, Daniel C. e IVANOVA, Maria H. (2002): «Revitalising global environmental governance: a new function-driven approach», en *Global environmental institutions: perspectives on reform*, Instituto Real de Cuestiones Internacionales (RIIA), Londres.
 11. FRENCH, H. F. (2000): «Afrontar la globalización ecológica», en BROWN, Lester *et al*, *La situación del mundo 2000*, Icaria /CIP, Barcelona.
 12. HYVARINEN, Joy y BRACK, Duncan (2000): *Global environmental institutions. Analysis and options for change*, Instituto Real de Cuestiones Internacionales (RIIA), Londres.
 13. JUMA, Calestous (2000): «The perils of centralizing global environmental governance», en *Environmental Matters*, Banco Mundial, Washington.
 14. LEVY, M. A. (1997): «The United Nations Environment Program at a turning point: options for change», en *International environmental governance. Options for reform*, Universidad de las Naciones Unidas, Tokio.
 15. MOLTKE, Konrad Von (2001): «The organization of the impossible», en *Global Environmental Politics*, volumen I, número 1; publicado con anterioridad por IISD, Winnipeg.
 16. OBERTHÜR, Sebastian (2001): «Towards a substantive reform of global environmental governance. Against the creation of a World Environment Organization», en *The road to Earth Summit 2002*, Heinrich Böll Foundation, Nueva York.
 17. PNUMA (2002): *Gobernanza ambiental a nivel internacional*, Informe del Director Ejecutivo del Foro Ambiental Mundial a nivel Ministerial, séptimo período extraordinario de sesiones.
 18. RUNGE, C. A. (2001): *A Global Environmental Organization (GEO) and the world trading system: prospects and problems*, Universidad de Minnesota.
 19. WHALLEY, John y ZISSIMOS, Ben (2000): *A World Environmental Organization?*, documento de trabajo 6300, Universidad de Warwick
 20. WHALLEY, John y ZISSIMOS, Ben (2001): «What could a World Environmental Organization could do?», en *Global Environmental Politics*, 1-1, febrero, páginas 29-34.
 21. YALE CENTER FOR ENVIRONMENTAL LAW AND POLICY (1998): *Strengthening global environmental governance*, Nueva York, junio 1998.



COLABORACIONES

Indices del Boletín de Información Comercial Española



*Las publicaciones de
Información Comercial Española
constituyen el medio más adecuado
de estar al día en los temas
imprescindibles para la gestión y el
análisis de la economía y del comercio*

**Información y venta: Paseo de la Castellana, 162-vestíbulo
28071 Madrid. Teléf.: 349 36 33 - Fax: 91 349 36 34**

www.revistasICE.com