

LA GLOBALIZACION DE LA SOSTENIBILIDAD

De Río a Johannesburgo

(del 2-11 de septiembre del 2001, Johannesburgo, Sudafrica)

Sascha Müller-Kraenner y Nika Greger

Los autores:

Nika Greger, Directora del Programa del Diálogo entre Norte y Sur

Sascha Mueller-Kraenner, Director de las oficinas de la Fundación Heinrich Böll en Washington, D. C.

Publicado por la Fundación Heinrich Böll

Introducción

Primero, los más importante:

- Asumir un papel activo:

La agenda para la próxima *Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, WSSD (World Summit on Sustainable Development)* sigue abierta brindando así una oportunidad extraordinaria para todas las organizaciones no gubernamentales (ONG) de participar activamente en su elaboración.

- Incluir a todos

Esto proporciona además una oportunidad para que las aportaciones de las ONG puedan ser relevantes en el curso de las discusiones sobre el desarrollo sostenible. En el pasado, estas discusiones solían celebrarse en grupos pequeños y exclusivos de expertos. Es importante reconocer que cuando todos los interesados participen y contribuyan, será posible forjar un camino hacia la realización del desarrollo sostenible.

- Aprender de los errores anteriores

Han transcurrido diez años desde *La cumbre del la tierra* en Río de Janeiro en 1992 (Río 1992) y cinco años desde el seguimiento a esa conferencia en Nueva York en 1997. Durante esta conferencia de seguimiento, se presentó una agenda débil y poco clara dando pie a los resultados, por consiguiente, tan poco satisfactorios que surgieron de la misma. Esta vez, en la *WSSD* de Johannesburgo, es de suma importancia presentar una agenda clara y concreta.

Si todos los interesados participan en el proceso de la *WSSD* y toman muy en serio lo arriba mencionado, se abrirá la posibilidad de iniciar un proceso que podrá tener una influencia duradera en el recién empezado siglo XXI.

El desarrollo sostenible sólo puede ser verdaderamente eficaz cuando se lo comprenda y acepte como un concepto global. Así podrá tener un impacto a todos los niveles para efectuar los cambios deseados. Este ya fue el caso en Río 1992 y sigue vigente hoy.

Para poder contrarrestar la globalización económica, se necesita globalizar el concepto de la sostenibilidad; y para crear un impulso democrático, se necesita incluir en el diálogo el mayor número de ciudadanos posible desde todos los niveles. Una revitalización de la *Agenda 21* podría ser un primer paso. Ahí, no sólo las ONG y otras organizaciones similares podrían hallar nuevas formas con las que contribuir, sino también los gobiernos, sobre los todo de los países industrializados y los del mundo en desarrollo tendrían que asumir un papel muchísimo más destacado.

Antes del primer grupo de trabajo para la WSSD, la oficina de Washington de la Fundación Heinrich Böll organizó una conferencia de una día de duración en Nueva York para participar junto con los demás grupos en el esfuerzo de dar forma a la agenda para Johannesburgo. Los temas de mayor prioridad eran los de la energía, la financiación del desarrollo y las reformas institucionales y económicas. Ambos informes reflejan las ideas elaboradas por el Ministro del Medio Ambiente y por la Vice-Ministra del Ministerio de Desarrollo.

La globalización del desarrollo sostenible

“La integración del medio ambiente en el desarrollo y centrarse más en ambos temas, llevará a cubrir las necesidades básicas, mejorar el nivel de vida para todos, proporcionar y a una mayor protección y gestión de los ecosistemas para un futuro más seguro y próspero. Ninguna nación es capaz de conseguir esto estando aislada de las demás naciones. Pero juntos lo podemos conseguir – en asociación global con las demás naciones” Preámbulo, Agenda 21.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible tendrá lugar en septiembre del 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica. Allí se va a resucitar el concepto del desarrollo sostenible. Eso implica no sólo exponer los problemas globales y sus posibles soluciones; problemas que surgen, sobre todo a causa de la globalización económica, sino también para desarrollar un concepto de la sostenibilidad en el nuevo milenio.

Para las ONG ésta es la gran oportunidad de participar en el proceso de la toma de decisiones y provocar los cambios deseados porque:

- Desde Río 1992, ha surgido una explosión en la cantidad de las ONGs que se han fundado sobre todo en el mundo en vías de desarrollo. En muchos de estos países, la condiciones legales permitieron que muchas de las ONGs llegasen a ser funcionales.
- El movimiento de las ONGs se ha diferenciado y especializado tanto en el mundo industrializado como en el subdesarrollado. Además de las organizaciones con una gran cantidad de miembros, se ha notado una proliferación de ONGs muy especializadas trabajando como “lobyistas” y consultorías altamente especializadas.
- Son cada vez más las ONGs que formen coaliciones con los gobiernos, los multilaterales y con el sector privado con fin de llevar adelante sus objetivos.
- A raíz de la reuniones de la *Organización Mundial del Comercio (OMC)* de Seattle durante 1999 hubo un cambio profundo de la manera clásica de tratar los asuntos de medio ambiente y del desarrollo hacia unas

discusiones más fuertes y más enfrentadas con respecto a la globalización económica.

La conferencia de Johannesburgo brinda una oportunidad sustancial y estratégica para las ONGs de medio ambiente y del desarrollo para coordinar bajo un mismo techo las diferentes posiciones que se han desarrollado a lo largo del proceso del *WSSD*. Se podría, por tanto, dirigir esta nueva orientación hacia los nuevos retos de la globalización, el mayor desarrollo de las instituciones internacionales y financieras y fomentar también el movimiento en contra de la globalización.

En líneas generales, desde la adopción de la *Agenda 21*, hubo algo de progreso respecto a los acuerdos alcanzados en la *Cumbre de la Tierra* en Río en 1992. El aumento en la cantidad de ONGs ha incrementado el nivel de participación en el proceso de la toma de decisiones tanto a nivel nacional como internacional. Sin embargo, resulta muy difícil introducir el modelo de la globalización sostenible, porque la agenda internacional está más dirigida a la globalización económica, dado que los gobiernos nacionales presentan políticas de modernización basadas únicamente en los intereses económicos.

El concepto del desarrollo sostenible todavía no ha logrado ganar terreno frente a la globalización económica. La estrategia actual de la globalización no incluye, en su fundamento, este concepto. El concepto del desarrollo sostenible debería ser visto como un modelo desde el cual se diseña el proceso de la globalización en competencia directa con los modelos ya existentes además de los intereses que ellos representan.

Lo esencial de Río 1992

Tras adoptar una serie de convenios y documentos, algunos con carácter legal en *La Cumbre de la Tierra*, hubo muchas razones para creer que se estaba abriendo camino hacia un nuevo futuro más sostenible vinculando los intereses sociales, medioambientales y económicos. Los más conocidos son: *La Convención Sobre el Cambio Climático*; *La Convención de la Biodiversidad* y *La Agenda 21*. *La Agenda 21* es muy interesante, porque abarca en gran parte los diferentes niveles que constituyen un mundo más justo social y económicamente.

Después de la conferencia de Río 1992, se escucharon críticas desde todos los lados del espectro ONG debido a la incapacidad que mostraban los gobiernos para combinar la cuestiones del desarrollo y de medio ambiente con las del crecimiento económico y de la globalización. Las convenciones adoptadas son de carácter legal y, efectivamente conducen hacia un mayor desarrollo en este terreno, sin embargo, el elemento más importante de Río 1992, *La Agenda 21*,

sigue siendo nada más que una mera declaración de intenciones y la puesta en práctica de la misma depende de la voluntad de cada país.

La evidencia de esto se ve en la *Comisión para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (CSD)*, creada tras la conferencia Río 1992. El objetivo principal de la CSD es de asegurar el seguimiento de lo acordado en Río 1992 y de asegurar el proceso de los acuerdos nacionales e internacionales. La CSD es una de las nueve *Comisiones del Concilio Económico Social (ECOSOC)* de las Naciones Unidas. Esta comisión está sometida a la *Asamblea General de la ONU* y apenas tiene poder decisivo ya que no puede adoptar ningún acuerdo ni ninguna convención legal. Es muy difícil para la CSD cumplir con su cometido, el de supervisar la puesta en práctica de *La Agenda 21*, puesto que depende de la información obtenida de los diferentes gobiernos mediante sus informes nacionales.

La CSD, sin embargo, tiene un papel piloto en cuanto al sistema íntegro de la ONU ya que la participación de las ONG abarca mucho. El nuevo *Concepto de Grupo Principal de La Agenda 21* contribuye a las aportaciones de las ONGs y otros interesados. El diálogo y la cooperación entre los gobiernos y las ONGs ha mejorado hasta tal punto que es posible para las ONG y otros grupos civiles de participar en las discusiones informales y también de tomar parte en las negociaciones¹.

En líneas generales, Río 1992 ha dado un buen impulso respecto al avance de las leyes internacionales de medio ambiente. Seis convenciones surgieron en Río 1992 y algunas se han pasado a la siguiente fase más decisiva, la de los protocolos, desde la cual se pasan a ratificar en sus respectivos países:

- *El Convenio sobre el Cambio Climático*, incluyendo el *Protocolo de Kyoto* para la reducción de los gases causantes del efecto invernadero. (La Unión Europea y otros intentan ratificar esto antes de la *WSSD*);
- *El Convenio sobre la Biodiversidad*, incluyendo el *Protocolo de Cartagena* sobre la seguridad de la biodiversidad. (Aquí, también, el objetivo es poder ratificar antes de la *WSSD*);
- *El Convenio sobre la Desertificación*; hasta la fecha esta convención no ha dado resultados por falta de un mecanismo de financiación. Se podría revitalizar esta convención mediante una expansión de la temática del *Fondo Ambiental Global (GEF)*;
- *El Convenio sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (POPs)* firmado en Alemania y en los EEUU el día 23 de mayo del 2001; la convención sobre los *POPs* encabeza la prohibición de al menos 8 de

¹ Citado de: www.forumue.de

estas sustancias peligrosas inclusive la pesticida DDT. La puesta en práctica de este convenio en los países del Sur resulta difícil por falta de medios financieros.

- *El Convenio sobre “Straddling” y Peces Migratorios*
- *El Convenio de “Prior Informed Consent”*

Fracasó el intento de crear un *Convenio para la Protección Forestal*. Muchas ideas, incluyendo la de un *Convenio una Ley Internacional Sobre la Responsabilidad Medioambiental* no se tomaron en serio. Sería interesante esbozar una serie de regulaciones nacionales mínimas de medio ambiente para prevenir un “dumping” de las responsabilidades. Esto tendría que incluir una obligación de cooperar en caso de infracción por los Miembros. Además, existe la necesidad de clarificar el termino “responsabilidad” en cuanto a las actividades y reclamaciones que sobrepasan las fronteras.

Tras Río 1992, se estableció también una llamada “ley suave”. Un ejemplo son las directrices de la *Comisión Mundial de Presas*, del *Banco Mundial* y de la *OCDE* sobre la inversión y el préstamo en el extranjero. Sin embargo, estas directrices no son vinculantes por tanto mostrando claramente los limites de este enfoque.

No hay ninguna nueva convención que se presente en Johannesburgo. No obstante, es mucho más importante que se finalice el proceso de ratificación para los convenios y los protocolos ya existentes y que se encuentre un sistema de regulación para los problemas que surjan además de un sistema para la resolución de conflictos. Por añadidura, habría que eliminar los obstáculos financieros e institucionales que entorpecen el proceso de la puesta en práctica de las convenciones.

Los Problemas de los regímenes del desarrollo y de medio ambiente

Con la *Resolución 55/199* adoptado a finales del año 2000, la *Asamblea General de la ONU* decidió, aparte de la puesta en práctica de *La Agenda 21* y las otras resoluciones de Río 1992, apoyar cualquier decisión orientada hacia la puesta en práctica de las convenciones para dar un nuevo impulso a este proceso y dar lugar a nuevas ideas políticas.

Aquí se hace referencia a la variedad de las cuestiones acerca de la política del desarrollo que surgen como resultado de la globalización económica. Mientras muchos de los países en desarrollo, sobre todo durante la conferencia de Johannesburgo, van a enfatizar la intensificación de sus problemas con respecto al desarrollo y la pobreza, exigiendo más ayuda financiera para apoyar el proceso de la puesta en práctica de la sostenibilidad, los EEUU y algo menos Japón y la UE querrán tratar de las oportunidades de desarrollo que surgen

como resultado del crecimiento económico, el desarrollo de las nuevas tecnologías y la movilización de capital.

Debido a esta divergencia de intereses, pueden surgir una serie de conflictos potenciales que posiblemente dificulten cualquier progreso hacia la dirección del desarrollo sostenible.

Las estrategias y las tácticas de negociación repletas de resentimientos de los diferentes gobiernos, la influencia todavía limitada de las ONGs y otros grupos civiles y, lo más importante, el tema de la distribución financiera presentan en su conjunto un verdadero obstáculo para el proceso de la puesta en práctica de las convenciones.

La postura de los actores más importantes en la WSSD

Como ya se ha dicho, la agenda para la WSSD está todavía sin fijar. Según los deseos de los países en desarrollo (G77/China) no se debería elaborar la agenda hasta la reunión *PrepCom* (el comité de la preparación de la WSSD) en la primavera del 2002. No obstante, los diferentes Miembros están ya elaborando sus esbozos:

La Unión Europea y el Gobierno Federal de Alemania

El día 6 de febrero de 2001, la Comunicación *10 años después de Río: la preparación para la cumbre mundial para el desarrollo sostenible*² fue adoptado bajo la iniciativa colectiva de los Comisarios para el Desarrollo y Medio Ambiente, Margot Wallström y Poul Nielson.

Según esta comunicación, la UE pretende satisfacer los siguientes objetivos:

- Mayor igualdad global y una colaboración más eficaz para el desarrollo sostenible;
- una integración más coherente del desarrollo y del medio ambiente a nivel internacional;
- un acuerdo claro sobre el desarrollo y el medio ambiente para reactivar y mejorar el proceso de Río 1992;
- unas medidas eficaces a nivel nacional con una supervisión fuerte a nivel internacional.

² COM (2001)63 final

Mucho de lo anteriormente expuesto es la retórica de la UE (integración, coherencia, asociación) y una explicación de ello emerge mediante las sugerencias hechas más adelante por la UE:

- La protección de los recursos naturales necesarios para el crecimiento económico;
- unir la protección del medio ambiente con la disminución de la pobreza;
- la globalización sostenible;
- fortalecer una gestión responsable de los gobiernos y la participación de los ciudadanos a nivel nacional e internacional.

Esta comunicación de la Unión Europea compone la base para más negociaciones en el Parlamento Europeo dentro de los gobiernos nacionales.

Dentro de la Unión Europea, la Republica Federal de Alemania tiene los siguientes objetivos:

- El uso sostenible de la energía (durante su novena reunión, la energía sostenible fue el enfoque principal de la CSD, sin embargo, no se consiguió ningún acuerdo).
- El agua.
- La disminución de la Pobreza.
- Se debe poner más en un primer plano del diálogo los patrones medioambientales en cuanto a la inversión extranjera realizada por el gobierno alemán. Para avanzar en ello, el Ministerio de Medio Ambiente (BMU) y la Asociación de la Industria Alemana formaron un comité. Con vistas a la próxima conferencia de la ONU sobre la *Financiación para el Desarrollo (FfD)*, que tendrá lugar en México en 2002, el tema principal a discutir debería tratar de la responsabilidad del comercio internacional hacia el concepto de la sostenibilidad. La inversión extranjera directa, según se dice, es cuatro veces mayor que la ayuda gubernamental de desarrollo.

Dentro de la UE, Alemania tiene interés en crear una *Organización Internacional del Medio Ambiente* para conseguir lo siguiente:

- Fortalecer las estructuras ya existentes de la ONU y de la CSD;
- formar una *Organización Internacional del Medio Ambiente* haciendo uso de estas mismas estructuras;

- respetar las estructuras ya existentes en Nairobi.

El Gobierno Federal de Alemania está, junto con el Ministerio para la Cooperación Económica y del Desarrollo y el Ministerio de Medio Ambiente siguiendo muy de cerca las directrices facilitados por la Comisión de la UE.

El peso de la Cancillería Federal y el Ministerio de Asuntos Exteriores sería una gran ayuda para conseguir definir la postura alemana, pero todavía no se sabe con qué grado de colaboración van a comprometerse con la preparación de Johannesburgo.

Los Estados Unidos

A diferencia de la UE, los EEUU se encuentran todavía en la primera etapa para definir donde están con respecto a la conferencia de Johannesburgo. Al Ministerio de Asuntos Exteriores le corresponde un papel coordinador. Bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Exteriores, un comité se reúne semanalmente para tratar, como también lo hacen en la UE, el tema de las metas de la WSSD en Johannesburgo. Parece ser que el objetivo principal de los EEUU es el de evitar las peticiones de mayor ayuda financiera por parte de los países del sur. Además, la estrategia básica de los EEUU será parecida a la de la UE. La afiliación de ambos en la UN-ECE Región facilitará una buena colaboración en la fase preparatoria. No obstante, según se va aproximando el final del año 2001, habrá una postura de los EEUU en cuanto a cada una de los puntos a tratar.

Desde el punto de vista del los EEUU, algunas condiciones han cambiado desde 1992:

- La globalización económica;
- la nuevas tecnologías, por ejemplo, la biotecnología como potencial para el desarrollo sostenible;
- el papel más destacado del sector privado; considerando el diálogo entre la *Cámara de Comercio* de los EEUU y *Business Council on Sustainable Development*, existe una cantidad de iniciativas privadas que se podrían exponer en Johannesburgo.
- el apoyo a favor de la idea “Compacto Global” de Kofi Annan

G77/China

Similar a los EEUU, la afiliación informal de los países en desarrollo, los llamados *G77/China* se encuentran también en fase de orientación. Sin ningún progreso visible en el terreno de la financiación del desarrollo sostenible y en cuanto a la puesta en práctica de los acuerdos de Río 1992, y el *G77/China* no estará muy dispuesto a negociar. Para el *G77/China*, las conclusiones que se sacarán en la conferencia de FdD en México, donde se discutirá el futuro de la ayuda para el desarrollo, serán muy decisivas respecto a la postura que tomarán en Johannesburgo. Estarán dispuestos a hablar de los asuntos de medio ambiente únicamente si las naciones industrializadas se muestran dispuestas, dentro del marco de esta conferencia, de facilitar más ayuda financiera para el desarrollo sostenible.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Desde la conferencia de Río 1992, hubo una especialización y diferenciación notable en las ONGs. La conferencia de Río 1992 no sólo ha conducido a un amplio reconocimiento del concepto de las ONGs, sino también ha llevado a un crecimiento sin precedentes de las mismas tanto al nivel nacional como internacional. Las ONG de Sudafrica reunidas al comienzo del 2001 en la *South African NGO Caucus of the WSSD* tendrán un papel clave para el éxito de las ONG³.

Cinco años después de Río 1992 (Rio+5)

En 1997, cinco años después de la *Cumbre de la Tierra* en Río, el objetivo era revisar el proceso de la puesta en práctica de *La Agenda 21* en una *Asamblea General Especial de la Naciones Unidas (UNGASS)*.

Las condiciones para realizar esto estaban lejos de ser ideales debido a:

- La insuficiencia de material para revisar.
- Se empezaron a dar cuenta en los países del Sur que la financiación prometida durante la cumbre de Río 1992 no iba a materializarse. En su lugar, la UE y los EEUU iniciaron un debate “sustituto” señalando el crecimiento de las inversiones del sector privado del Norte al Sur.

³ Towards the World Summit on Sustainable Development, una discusión de las ONG South African Caucus sobre La Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible; publicado por la Fundación Heinrich Böll, www.boell.de

- El nuevo debate sobre la globalización, que estaba emergiendo, se desvaneció porque se aferraron de forma intransigente en una agenda enfocada en exceso en *La Agenda 21*.
- Los jefes de los gobierno no dedicaron sus discursos, ni el enfoque de sus discusiones al tema oficial, sino que aprovecharon para hablar de la próxima conferencia sobre el *Cambio Climático* en Kyoto que se celebró más adelante ese mismo año. El entonces Canciller alemán, Helmut Kohl, aprovechó para presentar el concepto de la *Organización Mundial de Medio Ambiente*. Esta idea fue apoyada por una coalición rápidamente formada entre Brasil, Singapur y Sudáfrica. La UE, sin embargo, no secundó esta idea.

No se puede permitir repetir los errores cometidos durante las discusiones de *Río+5* en la fase preparatoria de *WSSD*. El punto más destacado es el de la revisión del estado del proceso de puesta en practica de *La Agenda 21*.

Además, de *Río+5*, hemos aprendido que no se puede trabajar, como ha sido el caso en Kyoto, mediante una agenda inflexible.

El Camino hacia Johannesburgo

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible no debe ser un acontecimiento aislado que se celebra el próximo septiembre sino más bien un proceso largo comenzado ya con la primera *PrepCom* en mayo del 2001. De esta primera reunión surgió lo siguiente:

- La Cumbre se celebrará del 2-11 de septiembre de 2002 en Johannesburgo, Sudáfrica.
- La preparaciones para la Cumbre van a incluir personas de nivel local, regional, nacional e internacional en cooperación con una reunión preparatoria oficial de la ONU.
- Una reunión para asesorar el proceso de la puesta en practica de la Agenda 21 debe organizarse antes de la Cumbre en 2002 para ganar terreno para discutir sobre nuevas y controvertidas ideas.
- Una gran cantidad de informes procedentes de diferentes instituciones de la ONU estarán disponibles antes de la Cumbre a apoyo a este proceso.
- Los países donantes, para garantizar su asistencia, deben hacer disponible más fondos para los países en desarrollo.

- Los gobiernos se han puesto de acuerdo en tener en cuenta los resultados de importantes conferencias internacionales como la *Conferencia de los Países menos Desarrollados*; y otras conferencias de los Miembros para las diferentes convenciones de las Naciones Unidas para preparar para la *WSSD*.

La conferencia *Financiamiento para el Desarrollo* será muy decisiva porque se hablará, por primera vez de “temas duros” como el comercio y la financiación bajo el patrocinio de la Naciones Unidas. El objetivo principal es el de encontrar unas soluciones para la crisis financiera permanente de los países del Sur. La amplitud de los temas de la agenda va desde el papel de los sectores privados y públicos con respecto a la financiación en el futuro hasta la reforma de las instituciones globales financieras. Tanto la cantidad como la calidad de la ayuda oficial del desarrollo forman parte de la agenda para apoyar y promocionar el desarrollo sostenible en estos países. La agenda de la FfD contiene lo siguiente:

- La movilización de los recursos domésticos para el desarrollo;
- la movilización de los recursos internacionales para el desarrollo: inversión extranjera directa y otros fondos privados;
- el comercio;
- aumentar la cooperación internacional del desarrollo;
- la deuda;
- atención a las cuestiones sistémicas; mejorar la coherencia y la consistencia de los sistemas monetarios internacionales en apoyo del desarrollo.

Los gobiernos de los países en desarrollo exigen una conferencia como la de FfD por las razones siguientes:

- La ayuda oficial tradicional para el desarrollo (ODA) se encuentra en un estado de crisis y se aleja cada vez más de la meta del 0,7%.
- El capital internacional privado (incluyendo las inversiones directas y las de *portafolio*) se han multiplicado sin que la mayoría de los países en desarrollo hubieran podido sacar provecho de ello.

- La crisis financiera de los últimos años mostró que se necesita más regulación y armonización dentro de los sistemas monetarios y financieros globales⁴.

Como parte de las preparaciones para la *FfD*, se puede ver muy claramente donde yace el conflicto entre los países en desarrollo y los desarrollados: cuando el G77/China está hablando sobre el gran significado histórico de esta conferencia para el futuro de la ayuda para el desarrollo y quieren tratar no sólo las cuestiones financieras sino también de la estructura entera de los mercados financieros y el sistema internacional de comercio, los países desarrollados como la EEUU y la UE se quedan atrás, vacilando. Para ellos, la movilización de recursos domésticos debe ser el punto principal de las discusiones. Si se consideran, las cuestiones concernientes a una nueva estructura de la arquitectura financiera, aparecen como último punto en la agenda.

Como en todas las conferencias bajo el patrocinio de las Naciones Unidas, es muy cuestionable si la *FfD* en el 2002 puede dar resultados a nivel internacional. Si la respuesta es que sí ¿de que manera?

No se ven con mucho entusiasmo en estos momentos a los gobiernos de los países industrializados que finalmente tienen que decidir sobre su propia disponibilidad de aportar ayuda financiera. En su lugar, están concentrando sus energías para la movilización de recursos propios en los países en desarrollo o haciendo referencia a la importancia del sector privado.

El hecho de que la agenda del *WSSD* está todavía sin fijar no inspira mucha confianza de que esto vaya a cambiar por un lado, pero por el otro, brinda la gran oportunidad, sobre todo para la comunidad de las ONGs de aportar sus propuestas y planteamientos.

Además, la *FfD* debe ser vinculada más directamente con la *WSSD* ya que ambos se complementan. Por ejemplo, en el fondo de este proceso yace la cuestión central no sólo el desarrollo financiero sino también del desarrollo sostenible. Por tanto, los países desarrollados deben considerar la re-estructuración de los recursos globales y también deben tener en cuenta los asuntos medioambientales cuando hacen sus reclamaciones legales⁵.

Existen ya una cantidad de ideas bien definidas como, por ejemplo, la introducción de impuestos globales, o el hasta ahora muy poco conocido concepto de *Global Public Goods (GPG)* (bienes públicos globales-BPG). Estas discusiones han ganado más terreno desde la publicación del libro *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century (Bienes públicas globales: la cooperación internacional en el siglo 21)* por Inge Kaul, Isabelle Grundberg y

⁴ Marten, Jens: *The Future of Financing for Development*, Bonn 2000

⁵ Unmüßig, Barbara: *New World Conferences: New Prospects for Global Environment and Development Financing? Prospects for Breaking New Ground in Financing*. Bonn 2001

Marc A. Stern; editado por el PNUD en 1999. Se definen los BPGs como bienes que van más allá de las fronteras nacionales como la paz y la seguridad, un medio ambiente intacto, la salud, la estabilidad financiera, el conocimiento y la información. No se ha elaborado una definición más concreta.

Paradójicamente, crear una definición más precisa constituye un dilema porque ¿quién es el más adecuado para decidir qué es un bien global?

La opinión general es que los mercados globales no proporcionan las BPG disponibles de una manera justa en tiempos de crisis ecológica, social y económica. Los autores reclaman mayor cooperación internacional entre los países y regiones como una forma para hacer frente a los mercados globales para la distribución de las GPG.

La reforma institucional para el medio ambiente y la sostenibilidad

Se sabe y se acepta por lo general que las instituciones de la ONU para el medio ambiente y la sostenibilidad no son operativas del todo. A pesar de los más de 200 acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y de los múltiples secretariados con sus respectivas conexiones al sistema de las Naciones Unidas, las estructuras de gobierno dentro de la política medioambiental internacional son ineficaces, mal coordinadas y mal financiadas y además eran poco productivas.

El Programa Ambiental de la ONU (PNUMA) dirigido por el anterior Ministro de Medio Ambiente alemán, Klaus Töpfer, se creó durante la primera Cumbre del Medio Ambiente en Estocolmo en 1972. Hasta hoy, el PNUMA depende del apoyo financiero voluntario; no tiene ninguna autoridad operativa y está políticamente aislada debido a su ubicación en Nairobi, Kenya.

La falta de recursos financieros genera empleo temporal que desanima a las personas cualificadas. Por tanto, el PNUMA no sólo carece de personal sino que también a consecuencia de ello, no puede planificar a largo plazo.

Ya que el PNUMA no tiene ninguna autoridad operativa, este instituto no puede organizar programas pilotos para la puesta en práctica de acuerdos multilaterales en los países en desarrollo.

La ubicación de el PNUMA no se puede cuestionar con los países del Sur ya que es la única institución de las Naciones Unidas en África. Por lo tanto, las oficinas de Nairobi deben mejorar su capacidad e integración en otras instituciones internacionales.

La reforma de el PNUMA, que se debe tratar antes de la Cumbre en Johannesburgo podría ser como sigue:

- El sistema de apoyo anual voluntario debe, en un principio seguir siendo voluntario para más adelante pasar a recibir fondos a largo plazo y finalmente establecer cuotas obligatorias.
- El estatuto de el PNUMA debe cambiar de un programa de la ONU a ser una organización subsidiaria.
- El PNUMA debe tener las competencias exclusivas para elaborar nuevos acuerdos multilaterales.
- Es necesario la creación de un mecanismo para resolver conflictos entre los diferentes acuerdos medioambientales dentro del PNUMA. Sin embargo, para conservar el carácter único y también para fomentar la innovación institucional, la subordinación bajo el patrocinio del PNUMA no es deseable ni es práctico.
- La creación de competencias operativas para llevar a cabo proyectos medioambientales en los países del Sur.
- Más coordinación entre el PNUMA y la CSD.
- Fortalecer el carácter de los intereses variados de la CSD;

Lo mismo sirve para el Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD), que también debe convertirse en una organización subsidiaria de la ONU. El mundo industrializado debe, antes de la *WSSD*, proporcionar más ayuda financiera para los proyectos medioambientales en los países del Sur. Para ello hay que tener en cuenta no sólo la conferencia sobre la financiación para el desarrollo arriba mencionada, sino también la mejora y la expansión del *Fondo Ambiental Global* (GEF) debe estar en el centro de las discusiones.

Otra entidad internacional con un futuro incierto es la CSD. Más lejos de la *WSSD*, esta Comisión sobre el Desarrollo Sostenible de la ONU debe seguir organizando reuniones anuales a nivel ministerial. Debe concentrarse en:

- Presentar temas concretos a las sesiones.
- Centrarse en temas nuevos y urgentes que no han sido profundizadas lo suficiente o los que se han omitido en otras entidades.
- La creación de nuevas oportunidades para que los interesados externos puedan aportar nuevas propuestas a los diálogos de los múltiples interesados.

- Renunciar la condición de ser una comisión únicamente medioambiental para el desarrollo sostenible y en su lugar integrar otros temas, animando la participación de los Ministros de otros sectores.

A pesar de la dificultad del proceso de la CSD, sigue siendo esencial que todos los involucrados se integren directamente en las discusiones ya que eso fomenta la justa distribución de las responsabilidades.

Surgen una cantidad apreciable de temas cuando se habla de las reformas sugeridas: son temas que no pueden resolverse a nivel internacional reformando la ONU. Estas cuestiones tienen que tratarse a nivel nacional. ¿Hasta qué punto están los gobiernos dispuestos a dejar que sus ciudadanos y la sociedad en general participen en el proceso de la toma de decisiones? No se puede reclamar tal participación a nivel internacional, si no hay oportunidades para participar a nivel nacional.

La creación de una *Organización Mundial de Medio Ambiente*

La idea de Alemania y Francia entre otros de convertir la PNUMA en una *Organización Mundial de Medio Ambiente* sería una empresa muy a largo plazo además de ser un riesgo diplomático. Los países en vías de desarrollo están en contra de la creación de una nueva organización que trate únicamente de los asuntos medioambientales. Los EEUU también están en contra de la creación de una nueva y costosa institución de la ONU. Se emplea el mismo razonamiento para oponerse a la idea de Klaus Töpfer de crear una *Organización Mundial Sobre el Desarrollo Sostenible* combinando la UNEP y el PNUD. La desconfianza que existe hacia las nuevas organizaciones, la carencia de apoyo financiero y el mandato poco claro de un “gobierno mundial” para el desarrollo sostenible, impiden cualquier avance.

2002 – Las oportunidades de Johannesburgo

La cumbre de Johannesburgo brinda una oportunidad única para hablar de la globalización desde nuestro punto de vista.

Tres puntos a considerar:

- Muchos de los jefes de Estado y de los gobiernos van a asistir a la conferencia. Por lo tanto, es poco probable que la *WSSD* se convierta en una reunión de Ministros de Medio Ambiente y del Desarrollo que son muchas veces marginados dentro de sus propios gobiernos sino que, probablemente sea una conferencia que puede reunir a los gobiernos a un nivel más alto.

- Debido al conflicto Norte-Sur, la República Sudafricana aporta mucho sentido simbólico. La belleza natural del continente y especialmente el significado de su antiguo presidente Nelson Mandela proporcionan el simbolismo apropiado, montando el escenario necesario para que todos los asuntos que antes no se solucionaron, pudieran ahora convertirse en resoluciones concretas. Esta es la gran oportunidad para combinar los temas medioambientales y los del desarrollo con Sudáfrica proporcionando las imágenes.
- Para las ONGs de medio ambiente y del desarrollo, Johannesburgo da pie a las oportunidades sustanciales y estratégicas. Ya que la comunidad de las ONG ha crecido y se ha especializado tanto durante la última década, la *WSSD* está abriendo las puertas para combinar todos los diferentes procesos y las discusiones bajo un mismo techo temático. Este nuevo enfoque puede servir para enfrentarse a los nuevos desafíos de la globalización, seguir desarrollando las instituciones económicas tanto a nivel nacional como internacional y fortalecer a los intereses dentro del marco del movimiento anti globalización.

No se puede realizar un evento pionero para los medios, avances sustanciales importantes por la iniciativa de los jefes de Estado y de los gobiernos y la consolidación de la sociedad civil, si no se hace de un modo integrado: cada uno siendo una parte constituyente del otro. Existe un elevado riesgo de que las oportunidades que emerjan como resultado de la *WSSD* acaben simplemente como otra conferencia de la ONU sin resoluciones. Esto conlleva a más desilusiones e impotencia frente a los retos globales.

Criterios par el éxito en Johannesburgo:

- Adoptar decisiones políticas relevantes, no sólo resoluciones.
- Dar un nuevo impulso a las discusiones sobre la globalización y la reforma de la ONU.
- Conforme vaya movilizándose la sociedad y los medios se fomentará que estos temas sigan siendo relevantes a lo largo de los próximos años.

Es muy importante que, antes de celebrarse la *WSSD*, todos los gobiernos ratifiquen los acuerdos anteriormente adoptados, como los convenios internacionales pactados en Río 1992, dotándoles con el suficiente apoyo económico para su puesta en práctica. Sobre todo para las ONGs esto es de gran interés, ya que la *WSSD* proporciona la oportunidad para aumentar la presión en sus propios gobiernos aumentando a su vez sus propias oportunidades para el éxito.

El debate sobre la globalización

Además de este proceso, en el sentido más estricto, el creciente debate sobre la globalización proporciona el marco para la cumbre de Johannesburgo. Como resultado directo a la reunión de la *Organización Mundial del Comercio* (OMC) en Seattle en 1999, la atención de la sociedad y de la comunidad de las ONGs se ha alejado de las convenciones de las Naciones Unidas para dirigirse más a las instituciones responsables de la globalización: los bancos internacionales de desarrollo, el *Fondo Monetario Internacional* (IMF) y en los acuerdos comerciales.

Las discusiones han conseguido atraer la atención pública **únicamente** porque los EEUU dieron la espalda al *Protocolo de Kyoto*. Si no se integran del todo los debates sobre la globalización en el proceso de la *WSSD*, la Cumbre de Johannesburgo debe al menos abordar la conexión entre la sostenibilidad y la globalización para ganar un impulso político. Los posibles resultados podrían ser:

- Una declaración de los jefes de Estado y de los gobiernos sobre la globalización y el desarrollo sostenible, enfocando la reducción de la pobreza como un tema principal.
- Un acuerdo institucional para consulta mutua entre el PNUMA y la OMC. Dicho mecanismo funcionará como base para resolver los conflictos.
- Una propuesta dirigida a las instituciones económicas multilaterales desarrollando unas directrices benignas para los créditos de inversión extranjera y de exportaciones.

Cuestiones políticas

Como la agenda para la Cumbre en Johannesburgo sigue sin determinar, la oportunidad que ello ofrece es única. Conforme a la voluntad de los países en vías de desarrollo, sólo se puede llegar a fijar la agenda, después de revisar la *Agenda 21* a través de los *PreCom* de la primavera del 2002. Además, la UE quisiera concretar los temas principales en la reunión de la *Asamblea General* de la ONU a finales del 2001.

Los jefes de Estado y de los gobiernos tienen capacidad de avanzar estos temas para la agenda oficial. Cualquier avance dependerá mucho del clima político en septiembre del 2002. Durante la conferencia *Río+5* en 1997, muchos de los responsables se concentraban más en la entonces próxima conferencia sobre el Cambio Climático que en una revisión de la *Agenda 21*. Por lo tanto, es vital averiguar hasta qué punto el debate sobre la globalización puede ser integrado dentro de la agenda oficial para ir preparando las decisiones sustanciales en

este área. Si es imposible, o si la oposición de unos cuantos países dentro de la conferencia oficial es demasiado fuerte, se aumenta el riesgo de llevar este debate a las calles.

En resumen, un éxito en Johannesburgo requiere:

- La ratificación y puesta en práctica de todas los convenios de las Naciones Unidas y de los Protocolos de Cartagena. Hay que hablar también sobre los presupuestos y la expansión temática del Fondo Ambiental Global (GEF) para asegurar la puesta en práctica de estos acuerdos en los países del Sur.
- Se debe aprovechar la *WSSD* para cerrar las lagunas que todavía existen en *La Agenda 21* mediante una declaración de todos los países participantes. Eso también se aplica para la política energética. Se podría tomar como ejemplo la propuesta de Alemania en la *Reunión de Ministros* en Bergen, Suecia en el 2000. Tal declaración debe también incluir las propuestas para mejorar la situación financiera de dichas medidas. Sin embargo, no se debe renegociar *La Agenda 21*.

Las Finanzas

Dependiendo de los resultados de la conferencia sobre la *Financiación del Desarrollo*, se debe obligar a los respectivos gobiernos de cumplir con sus resoluciones mediante un mecanismo de apoyo para la CSD.

Además:

- La reforma del Fondo Ambiental Global, (cambiando el proceso decisivo análogo al fondo de ozono) además de aumentar el mandato financiero y político;
- seguir con la iniciativa de perdonar las deudas; fortalecer el criterio para el desarrollo sostenible;
- participar en las discusiones sobre los *Bienes Públicos Globales* para el desarrollo de nuevas salidas financieras.

Finalmente

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo en Johannesburgo en septiembre 2002 y la conferencia sobre la *Financiación del Desarrollo* en México en marzo del 2002 pueden influir la política internacional en este nuevo milenio.

Ambas conferencias tratan las consecuencias directas de la globalización, las personas y su entorno natural. La conferencia de México, como iniciativa del mundo en desarrollo, abordará cuestiones acerca de la distribución justa de la riqueza y la marginalización continua de las sociedades en los países del Sur. También, habrá un propuesta sobre la reestructuración de los mercados internacionales. La *WSSD* en Sudáfrica, se celebra diez años después de la *Cumbre de la Tierra* en Río de Janeiro se concentrara en elevar y promocionar el concepto del desarrollo sostenible.

Será decisivo para ambas conferencias cuánta atención los activistas podrán captar previamente. Un pequeño grupo de expertos y políticos no pueden poner en práctica el concepto del desarrollo sostenible si no se tiene en cuenta el interés creciente de cuestiones financieras y del desarrollo. Lo que se necesita es un enfoque participatorio de la sociedad en general.

Bibliografía

Biermann, Frank 2001: The Case for a World Environment Organization:
<http://www.pik-potsdam.de/~biermann/>

Dodds, Felix (Hrg.) 2000: Earth Summit 2002. A New Deal, London

International Environmental Law and Policy Series 1993: The Earth Summit. The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), London/Dordrecht/Boston

Kaul, Inge 1999: Towards a Paradigm of Embedded Financial Liberalization. Interlocking the Wheels of Private and Public Finance:

Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Marc A. 1999: Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century, New York

Martens, Jens 2000: Overcoming the Crisis of ODA. The Case for a Global Development Partnership Agreement:
<http://www.weedbonn.org/ffd/odafutureg.htm>

Martens, Jens: The Future of Financing for Development, Bonn 2000.

Unmüßig, Barbara 2001: New World Conferences: New prospects for global environment and development financing? Prospects for breaking new ground in financing: <http://www.weedbonn.org/unreform/unconf2002.htm>

WB195192
L:\WSSD2002.doc
October 11, 2001 2:19 PM