

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS EXISTENTES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA
GOBERNANZA INTERNACIONAL AMBIENTAL: EL PROGRAMA DE NACIONES
UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA) Y SU POSIBLE TRANSICIÓN
HACIA UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL (1997-2009)

ROSSANA SERRANO BASTO

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ D.C, 2011

“Análisis de las propuestas existentes para el mejoramiento de la Gobernanza Internacional Ambiental: el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y su posible transición hacia una Organización Internacional (1997-2009)”

Investigación Diagnóstica y Propuesta de Alternativas de Solución
Presentada como requisito para optar al título de
Internacionalista
En la Facultad de Relaciones Internacionales
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por:
Rossana Serrano Basto

Dirigida por:
Jimena Nieto Carrasco

Semestre I, 2011

*“He dejado el testimonio de mi vida de pintor en una pintura clara y sincera,
Tratando siempre de llevar al lienzo figuras y paisajes santandereanos.
En esta época en que los árboles se están acabando,
La tierra con sus aguas está contaminada y lo puro se aleja de las gentes,
Mi obra es un continuo decir hacia el cuidado de nuestra naturaleza, nuestros paisajes
Y nuestra autenticidad”.*

Segundo Algevis.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. LA GOBERNANZA INTERNACIONAL AMBIENTAL: LOS ÓRGANOS Y ACTORES QUE HACEN PARTE DEL SISTEMA	5
1.1 ¿QUÉ SON LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES?	5
1.2 LAS INSTITUCIONES: DENTRO Y FUERA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS.	9
1.2.1 La Fragmentación: la falta de Cooperación y Coordinación	14
1.3 LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES: LA SOCIEDAD CIVIL	15
2. LA NORMATIVIDAD DE LA GOBERNANZA INTERNACIONAL AMBIENTAL	17
2.1 LA “LEY BLANDA”	17
2.2 LAS ALTERNATIVAS DE REFORMA DE LAS NORMAS CONOCIDAS COMO LEY BLANDA	20
a. Las Fuentes del Derecho Internacional: la Costumbre Internacional	20

3. LA REFORMA DE LA GOBERNANZA INTERNACIONAL	23
AMBIENTAL: LAS PROPUESTAS CONOCIDAS DENTRO DEL DEBATE DE LA REFORMA	
3.1 LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES QUE SE TOMARAN COMO BASE ESTRUCTURAL	23
3.1.1 La Organización Internacional del Trabajo	23
3.1.2 La Agencia Internacional de Energía Atómica	27
3.1.3 La Organización Mundial de Comercio	29
3.2 LA TRANSICIÓN DEL PNUMA EN UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL: PROPUESTA DE SOLUCIÓN	31
4. CONCLUSIONES	35
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCIÓN

El alcance de esta Investigación Diagnóstica es analizar las propuestas que se exponen durante el periodo de 1997-2009 con relación a una posible transición del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA a una Organización Internacional, con lo cual se generaría una renovación de las dinámicas entre los actores y las instituciones para mejorar la gobernanza internacional ambiental.

Lo anterior permite establecer los siguientes objetivos para el desarrollo del tema: identificar las debilidades y vacíos que se presentan dentro de la Gobernanza Internacional Ambiental en donde se busca exponer cuáles son las instituciones a nivel internacional que intervienen dentro de la gobernanza ambiental y cuáles son las causas que generan una fragmentación institucional limitando el cumplimiento de sus políticas. Asimismo se debe exponer cuáles son los elementos que pueden introducir una participación más activa de los actores que se encuentran por fuera del aparato estatal e intergubernamental en la Gobernanza Internacional Ambiental; Analizar la posibilidad y la conveniencia de modificar los instrumentos relevantes de “ley blanda” de manera que se permita la transición del PNUMA a una Organización Internacional del Medio Ambiente; y por último, analizar tres alternativas de reformas sobre transición institucional a organizaciones internacionales para formular su aplicación a la transición del PNUMA hacia una Organización Internacional.

Estos objetivos muestran que efectivamente esta es una investigación cualitativa cuyo interés es explicar cómo la poca efectividad del sistema de Gobernanza Internacional Ambiental se refleja en el continuo deterioro del medio ambiente y cómo la formación de una Organización Internacional del Medio Ambiente de un nivel supranacional puede ser una alternativa para su mejoramiento.

Teniendo en cuenta que la fragmentación institucional, la pérdida de políticas coherentes, la falta de fuerza jurídica vinculante dentro de los instrumentos relevantes considerados como “ley blanda” y la búsqueda de una participación más seria y profunda por parte de los actores como las ONG y la sociedad civil son vistos, como las debilidades y vacíos que se presentan dentro de la Gobernanza Internacional

Ambiental, serán los focos cuyo análisis permitirá a esta investigación formular alternativas de solución para el tema que se va a tratar.

Estos focos de análisis fueron seleccionados porque en primer lugar, se centran en describir cuáles son las dificultades u obstáculos que se presentan dentro de la Gobernanza Internacional Ambiental y segundo, cómo la transición del líder institucional, el PNUMA, a una Organización Internacional permitiría que estas dificultades disminuyeran.

Las premisas que se van a establecer en este trabajo parten de las nociones de: Gobernanza, Instituciones y Organización Internacional. A partir de estas nociones se va a identificar qué es la Gobernanza, porqué es importante cumplir con los objetivos encaminados a proteger el medio ambiente y cuáles son las diferentes instituciones que intervienen en este sistema. Sin embargo, no existe una institución central, que pueda coordinar las decisiones que se toman y permita una cooperación entre ellas.

Lo anterior se puede demostrar teniendo en cuenta la importancia que toma el tema sobre el medio ambiente en la década de los años setenta, permitió la creación de una institución internacional encargada de coordinar las actividades relacionadas con el medio ambiente y actuando como un catalizador para nuevas iniciativas. A partir de ese momento se empieza a formar una red institucional para el medio ambiente en el nivel internacional; con la ayuda de otros organismos internacionales y la consolidación de un cuerpo jurídico que nace desde la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano.

Sin embargo, se empezó a notar que la efectividad del cuerpo jurídico dentro de la Gobernanza Internacional Ambiental era poca provocando una falta de coordinación y coherencia de las políticas y procedimientos entre las instituciones. Por ello en 1997, en la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, realizada en el mes de junio, nació la idea de establecer una Organización Internacional del Medio Ambiente para evitar el desplome institucional de la Gobernanza Internacional Ambiental:

La idea recibió un importante respaldo en junio de 1997, en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, cuando el canciller de la República de Alemania Helmut Kohl, el presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, el Vice Presidente de Sudáfrica Thabo M. Mbeki, y el primer ministro de Singapur, Goh Chok Tong se unieron en una "Declaración" la cual propone una Iniciativa Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Un punto

clave en la Declaración es "el establecimiento de una organización mundial del medio ambiente con el PNUMA como un pilar fundamental."¹

Con el fin de desarrollar en esta investigación, una alternativa de solución sobre la posible transición del PNUMA a una Organización Internacional del Medio Ambiente, se deben tener en cuenta los conceptos de Gobernanza, Instituciones y Organización Internacional, que serán necesarios para una mejor comprensión del trabajo que se quiere desarrollar. Asimismo se tendrán en cuenta componentes bibliográficos sobre el tema de la Gobernanza Internacional Ambiental y como fuente bibliográfica primaria el libro de Bradnee Chambers y Jessica F. Green titulado *Reforming Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*.² Por último se tendrá en cuenta como fuente de recolección de información documentos electrónicos, artículos de revistas académicas, las páginas oficiales del PNUMA y del International Institute for Sustainable Development: Reporting Services (iisd.ca) que facilitan la comprensión de los objetivos que busca abordar el tema, un refuerzo para las fuentes primarias y la información que se busca encontrar en ella.

La importancia de esta investigación radica en el aporte bibliográfico que va a representar. Existen varios documentos que han desarrollado el tema de la Gobernanza Internacional Ambiental. Sin embargo, hasta el momento son pocos los estudios que presentan alternativas para la transición estructural del PNUMA a una Organización Internacional. De igual forma, este tema busca elaborar una perspectiva diferente y más amplia frente al desconocimiento que persiste entre las personas sobre todas las problemáticas que afectan al medio ambiente y las instituciones que trabajan para erradicarlas. Las personas asocian todos los problemas relacionados con el medio ambiente con unos cuantos temas que hacen parte de la problemática dejando a un lado otros que tienen la misma importancia. Por último, a través de esta investigación se busca plantear argumentos que puedan fortalecer esa alternativa de reforma como es la transición del PNUMA a una Organización Internacional para el mejoramiento de la Gobernanza Internacional Ambiental.

¹ Ver Charnovitz, Steve. "A World Environment Organization" En: Chambers, W. Bradnee y Green, Jessica F (ed). *Reforming Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*. 2005 pp. 93 traducción libre del autor

² Comparar Chambers, W. Bradnee y Green, Jessica F (ed). *Reforming Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*, 2005.

La presente investigación está conformada por cuatro capítulos. El primero expone cómo está compuesta la Gobernanza Internacional Ambiental y los retos que afronta. Además se va a profundizar en algunos componentes de la misma como las Organizaciones Internacionales ¿qué son?, cuáles son las organizaciones que hacen parte de la Gobernanza Internacional Ambiental, la problemática que se presenta entre éstas y otras instituciones de “menor rango” y los actores no gubernamentales que también hacen parte del sistema. El segundo capítulo busca hacer una presentación sobre la normatividad existente en el sistema de la Gobernanza Internacional ambiental, resaltando el componente jurídico conocido como “ley blanda” y la problemática que puede llegar a generar su fuerza vinculante dentro del sistema. Asimismo, se van exponer y a proponer alternativas para convertir el componente jurídico de “ley blanda” en una fuente del derecho internacional que tenga carácter de “ley dura”. El tercer capítulo va a exponer las diferentes alternativas de reforma estructural del PNUMA hacia una Organización Internacional para el mejoramiento de la Gobernanza Internacional Ambiental. Igualmente, se va a investigar sobre tres instituciones internacionales que pueden servir de soporte al momento de realizar una posible transición institucional para llegar a ser una Organización Internacional. Finalmente, el cuarto capítulo presentará las conclusiones y las propuestas de alternativas de solución para el objeto de estudio que recogen las respuestas a la pregunta de investigación y el desarrollo de los objetivos. También se harán conclusiones sobre la pertinencia de la transición del PNUMA como alternativa de reforma para el mejoramiento de la Gobernanza Internacional Ambiental.

Se espera que el presente trabajo sirva al lector para ampliar su visión sobre la importancia del medio ambiente y entender que los esfuerzos que se han realizado para protegerlo no son suficientes porque no existe todavía una armonía entre los diferentes componentes que conforman la Gobernanza Internacional Ambiental.

1. LA GOBERNANZA INTERNACIONAL AMBIENTAL: LAS ORGANIZACIONES QUE HACEN PARTE DEL SISTEMA

La Gobernanza Internacional Ambiental es “el conjunto de organizaciones, instrumentos políticos, mecanismos de financiación, normas, procedimientos y reglamentos encargados de establecer medidas que protejan el medio ambiente”³. Este capítulo desarrollará ¿Qué son las organizaciones internacionales? ¿Cuáles son las organizaciones internacionales que componen el sistema de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU) y cuales se encuentran por fuera de ésta? Y por último, ¿por qué existe una fragmentación dentro del componente institucional de la Gobernanza Internacional Ambiental?

1.1 ¿QUÉ SON LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES?

La existencia y autonomía de las organizaciones internacionales cobraron importancia a partir del dictamen de 11 de abril de 1949, del Tribunal Internacional de Justicia de la Haya que sostuvo, sobre el asunto de la reparación por daños sufridos al servicio de Naciones Unidas: “el crecimiento de las actividades colectivas de los Estados ha hecho surgir ejemplos de acciones ejercidas en el plano internacional por determinadas entidades que no son Estados”⁴.

Los Estados pronto fueron conscientes de que muchos de sus problemas no podían ser ya resueltos en el marco estrictamente nacional, y que su solución pasaba necesariamente por la cooperación entre ellos [...] a fin de realizar esta cooperación, y ante las carencias institucionales de la Sociedad internacional, los Estados, en un primer momento, utilizaron los recursos propios de una sociedad de yuxtaposición de sujetos soberanos, esto es, la celebración de conferencias internacionales y la adopción de tratados multilaterales. Pero pronto fueron conscientes de la influencia de estas

³ Ver Najam, Adil; Papa, Mihaela; Taiyab Nadaa. *Global Environmental Governance: a Reform Agenda*, International Institute for Sustainable Development, 2006. p. 3. Documento electrónico. Traducción libre del autor

⁴ Ver Diez De Velasco Vallejo, Manuel. “Capítulo I: Las Organizaciones Internacionales: Generalidades”. En: *Las Organizaciones Internacionales.*, 1996, pp 31.

técnicas para coordinar y gestionar una cooperación que se hacía cada vez más necesaria. Ello les llevó a la creación de unos mecanismos institucionalizados de cooperación permanente y voluntaria, dando vida así a unos entes independientes dotados de voluntad propia, y destinados a alcanzar unos objetivos colectivos.⁵

Las Convenciones de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y de 1986 definen el concepto de Organización Internacional (en adelante O.I) como "una organización intergubernamental"⁶.

Una dificultad de la noción propuesta por las Convenciones de Viena de 1969 y de 1986 es su amplitud y puede considerarse a cualquier institución internacional, como un sujeto de derecho internacional en otras palabras, una O.I.

Para diferenciar una O.I. de otras instituciones de carácter internacional, René Urueña primero, identifica a las O.I. como "sujetos de derecho internacional público" es decir, son sujetos que pueden contraer derechos y obligaciones dentro del sistema jurídico internacional. Este autor expone una definición de O.I. a partir de unos criterios que permiten identificarla:

- a) Entidad compuesta por Estados
- b) Con fundamento en un instrumento constitutivo
- c) Que cuenta con una voluntad distinta la de sus Estados miembros
- d) Regida por el derecho internacional.⁷

Así las cosas, una OI se caracteriza por:

1. Composición interestatal: es decir que la O.I es creada por Estados actuando como soberanos en el acto de creación de la misma. "Al exigir la presencia de Estados, el derecho internacional institucional excluye de su ámbito de aplicación la totalidad del universo de entidades cuyos miembros sean personas de derecho privado"⁸. Sin embargo, dicha composición según la Comisión de Derecho Internacional ha permitido la posibilidad de constituir una O.I., incluso por otras organizaciones internacionales

⁵ Comparar Diez De Velasco Vallejo. "Capítulo I: Las Organizaciones Internacionales: Generalidades". p.32

⁶ Ver Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 y 1980. Parte I, Introducción, Términos empleados.

⁷ Ver Urueña, René. "Capítulo I: Introducción a las Organizaciones Internacionales: Definición, Organizaciones Internacionales y otros Sistemas Asociativos, Clasificación de las Organizaciones Internacionales". En: *Derecho de las Organizaciones Internacionales*. 2008. p 4

⁸ Ver Urueña. "Capítulo I: Introducción a las Organizaciones Internacionales: Definición, Organizaciones Internacionales y otros Sistemas Asociativos, Clasificación de las Organizaciones Internacionales". p4

2. Creada por un tratado constitutivo: es decir que la O.I. es un sujeto de derecho derivado. El Tratado constitutivo es un acto jurídico es decir que, surge de la manifestación de la voluntad de los Estados. De carácter multilateral negociado en el marco de una conferencia intergubernamental en el cual se “establece el diseño, poderes y órganos de la respectiva organización”⁹. Asimismo, su interpretación está sujeta a las normas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados Internacionales de 1969 y 1986. Por tanto, se presume que la O.I. está regida por las normas del derecho internacional en virtud de las normas de interpretación de su instrumento de constitución.

3. Personalidad jurídica internacional propia y diferente de los Estados: la O.I. puede manifestar su autonomía de la voluntad en el ámbito de sus competencias. Por ello la O.I. es considerada como un sujeto de derecho internacional debido a que es una persona jurídica titular de derechos y obligaciones.

Por último, podemos adicionar que una O.I. se identifica como una:

4. Estructura orgánica permanente e independiente: la O.I. posee una estructura institucional conformada por diversos órganos permanentes. Su permanencia no tiene por qué darse en todos, generalmente son los órganos administrativos los que se constituyen como permanentes. Los órganos están encargados de gestionar los intereses colectivos y las competencias otorgadas a la organización.¹⁰

Por otra parte, existe una clasificación para las O.I. de acuerdo con sus fines, su composición, sus competencias y su jerarquía:

1. Organizaciones internacionales según sus fines: dentro del Tratado constitutivo de estas O.I., “son creadas bajo la presión de unas necesidades y para consecución de unos objetivos”¹¹. Estas organizaciones pueden perseguir fines generales, los cuales son actividades u objetivos que pueden abarcar todas las materias que estimen importantes, ya que sus funciones no se ven restringidas en razón de estas. Existen otras O.I. que se constituyeron con el fin de cumplir una función específica, es decir

⁹ Ver Uruña. “Capítulo I: Introducción a las Organizaciones Internacionales: Definición, Organizaciones Internacionales y otros Sistemas Asociativos, Clasificación de las Organizaciones Internacionales”. p7

¹⁰ Comparar Díez De Velasco Vallejo. “Capítulo I: Las Organizaciones Internacionales: Generalidades”, p 40.

¹¹ Ver Díez De Velasco Vallejo. “Capítulo I: Las Organizaciones Internacionales: Generalidades”, p 41

que sus actividades van encaminadas a perseguir un fin primordial. Esto no quiere decir que no pueda perseguir otros fines para cumplir con ese fin principal.

Dentro de estas organizaciones con fines específicos se pueden identificar las siguientes: organizaciones de cooperación preferentemente militar o de seguridad, de cooperación preferentemente económica, de cooperación social, cultural y humanitaria y de cooperación técnica y científica.

2. Organizaciones internacionales según su composición: las O.I., se pueden diferenciar en organizaciones de ámbito universal y de ámbito cerrado. Las primeras, como su nombre lo indica fueron creadas para permitir la participación de todos los Estados Soberanos del mundo. Es decir, que “estas organizaciones no imponen restricciones para su membresía”¹². Las organizaciones de carácter cerrado por el contrario, son limitadas a un número de Estados, ya sea porque ocupan un área geográfica limitada, porque existe características comunes entre sus miembros ó constituyen comunidades que obedecen a cierto interés que sus miembros buscan impulsar. Sus tratados constitutivos establecen la coordinación o subordinación, según los casos, de estas organizaciones a las Naciones Unidas.¹³

3. También, las O.I. se pueden clasificar de acuerdo a sus competencias. Estas se subdividen en organizaciones de cooperación y de coordinación y organizaciones de integración o de unificación. Las primeras son aquellas que mediante la realización de acciones entre sus Estados miembros buscan la cooperación y alcanzar objetivos de carácter colectivo. En las segundas por otra parte, se produce una transferencia de competencias soberanas en ciertas materias de los Estados miembros a las instituciones que componen la organización. Asimismo se crea una autoridad exterior a ellos y en consecuencia una O.I. de integración o de unificación.¹⁴

4. La última clasificación de las O.I. es de acuerdo a su jerarquía. Según esta clasificación las O.I. pueden ser intergubernamentales las cuales requieren el consentimiento de sus Estados miembros, es decir, que las decisiones son adoptadas por representantes de los mismos. Las O.I. también pueden ser de carácter

¹² Ver Urueña. “Capítulo I: Introducción a las Organizaciones Internacionales: Definición, Organizaciones Internacionales y otros Sistemas Asociativos, Clasificación de las Organizaciones Internacionales” p7

¹³ Comparar Díez De Velasco Vallejo. “Capítulo I: Las Organizaciones Internacionales: Generalidades” p 45 y Urueña. *Derecho de las Organizaciones Internacionales*. p21

¹⁴ Comparar Díez De Velasco Vallejo. “Capítulo I: Las Organizaciones Internacionales: Generalidades”. p 46

supranacional, las decisiones son tomadas por los funcionarios de la organización es decir que, la misma organización puede imponer sus decisiones al Estado miembro, sin contar con su consentimiento.¹⁵

De acuerdo con las características y algunas clasificaciones de las O.I. mencionadas anteriormente, no se puede afirmar que el PNUMA es una O.I. porque: se constituye mediante la Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas en vez de un Tratado constitutivo, no posee personería jurídica entonces no es un sujeto de derecho internacional que pueda contraer derechos y obligaciones por sí mismo, tampoco está constituida por los Estados miembros; el órgano principal de administración del PNUMA está compuesto por agentes elegidos por la Asamblea General de la ONU. A pesar de tener una estructura orgánica y fines específicos el PNUMA no es una O.I. debido a que no cuenta con todas las características que define a esta.

1.2 LAS INSTITUCIONES QUE CONSTITUYEN LA GOBERNANZA INTERNACIONAL AMBIENTAL: DENTRO DEL SISTEMA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS.

El gran número de instituciones que pertenecen al sistema de la gobernanza internacional ambiental es desconcertante. Estas son algunas de las instituciones que hacen parte del sistema de las Naciones Unidas y que abordan temas sobre el medio ambiente ya sea para cumplir sus fines generales ó para cumplir su objetivo específico:

- El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) : a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, fue creado el PNUMA, que sigue siendo hoy la principal autoridad mundial en esa esfera y sigue abogando para que se proteja y se mejore el medio ambiente.¹⁶ La misión del PNUMA es: “proporcionar liderazgo y fortalecer la colaboración en el cuidado del medio ambiente, inspirando, informando y

¹⁵ Comparar Urueña. “Capítulo I: Introducción a las Organizaciones Internacionales: Definición, Organizaciones Internacionales y otros Sistemas Asociativos, Clasificación de las Organizaciones Internacionales”. p 26

¹⁶ Comparar Organización de las Naciones Unidas-ONU. “Capitulo 3: Desarrollo Económico y Social: Desarrollo Sostenible”. En: *ABC de las Naciones Unidas*, pp 215

capacitando tanto a las naciones como a las personas para mejorar las calidades de vida sin comprometer las de futuras generaciones”¹⁷.

El PNUMA fue creado para que sirviese de conciencia ecológica del sistema de Naciones Unidas, evalúa el estado del medio ambiente mundial e identifica las cuestiones que necesitan ser objeto de la cooperación internacional, ayuda a formular el derecho internacional sobre el medio ambiente y a incorporar las consideraciones ambientales a las políticas y los programas sociales, además, debe actuar como coordinador de los programas sociales y económicos del sistema de la ONU.¹⁸

El PNUMA ayuda a resolver problemas que los países no pueden resolver solos. También ha sido el catalizador de las negociaciones sobre la serie de convenios internacionales en que se fundamentan los esfuerzos actuales de la ONU por detener y mitigar los daños que sufre el planeta. Con tal fin, promueve la participación del sector empresarial e industrial, la comunidad científica y universitaria, las ONG, los grupos comunitarios y otros en el logro del desarrollo sostenible.¹⁹

La Resolución 2997 (XXVII) de la Asamblea General de la ONU es el instrumento de constitución del PNUMA. En él se encuentra la estructura organizacional de esta institución:

a) el Consejo de Administración: es el órgano rector del PNUMA el cual está compuesto por 58 miembros; estos son elegidos por la Asamblea General de la ONU por un término de 3 años. Las funciones y responsabilidades principales del Consejo son:

- Promover la cooperación internacional en el área del medio ambiente y elaborar recomendaciones para el mismo fin;
- Crear una política general para promover la protección y coordinación entre los diferentes programas sobre el medio ambiente en el sistema de la ONU;
- Realizar un examen continuo sobre la evolución de los problemas ambientales a nivel mundial con el fin de garantizar que problemas emergentes de gran importancia internacional sean considerados por los gobiernos

¹⁷ Comparar Tarasofsky, Richard. “Strengthening international environmental governance by strengthening UNEP” En: Chambers, W. Bradnee y Green, Jessica F (ed). *Reforming Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*. 2005. pp 66-92. Traducción libre del autor.

¹⁸ Comparar ONU “Capítulo 3: Desarrollo Económico y Social: Desarrollo Sostenible”, p 223

¹⁹. Comparar ONU. “Capítulo 3: Desarrollo Económico y Social: Desarrollo Sostenible”.pp223 y 225

- Promover las contribuciones de las comunidades científicas para la adquisición, seguimiento e intercambio de información ambiental y la formulación e implementación de programas sobre el medio ambiente en el sistema de la ONU
- Presentar informes continuos sobre el impacto nacional e internacional que tienen las políticas y medidas sobre el medio ambiente en los países en desarrollo y asegurar que sus programas y proyectos sean compatibles con los planes de desarrollo de estos.²⁰

b) El Comité Permanente de Representantes: es un órgano subsidiario del Consejo de Administración. Está compuesto por representantes de los Estados miembros de la ONU, de las Agencias especializadas, y por representantes de la Unión Europea acreditados por el PNUMA. El comité se reúne cuatro veces al año pero estas reuniones pueden aumentar a seis si existe una gran carga laboral. También, el comité puede crear subcomités que trabajan entre sesiones sobre materias específicas asignadas. Las siguientes son las funciones a cargo del Comité:

- Examinar, evaluar y supervisar la aplicación de las decisiones del Consejo sobre asuntos administrativos, de presupuesto y otros
- Revisar durante su realización, los proyectos sobre programas de trabajo y de presupuesto hechos por la secretaría.
- Revisar los informes hechos por la secretaría los cuales son presentados ante el Consejo. También puede hacer recomendaciones de los mismos.
- Preparar proyectos de decisiones que entrarán a consideración del Consejo. Ese examen estará basado en los insumos, los informes de la secretaría y en los resultados de las funciones mencionadas anteriormente.²¹

c) La Secretaría: según la Resolución 2997 (XXVII) la secretaría del PNUMA se creó con el fin de “servir como un punto focal para la acción y coordinación ambiental dentro del sistema de la ONU de tal forma que pueda garantizar un alto grado de gestión”. Dentro de las responsabilidades de la secretaría están:

²⁰ Comparar Tarasofsky. “Strengthening international environmental governance by strengthening UNEP” pp 66-92. Traducción libre del autor.

²¹ Comparar Tarasofsky “Strengthening international environmental governance by strengthening UNEP” pp 66-92 Traducción libre del autor.

- Coordinar los programas ambientales dentro del sistema de la ONU, también mantener bajo un estudio su aplicación y su eficacia
 - Asesorar a los órganos intergubernamentales del sistema de la ONU sobre la formulación y aplicación de los programas ambientales
 - Asegurar la cooperación y las contribuciones de las comunidades científicas alrededor del mundo.²²
- La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (en adelante CDS): fue creada en 1992 como el coordinador de los tres pilares (crecimiento económico, bienestar social y conservación del medio ambiente) a través del seguimiento de la implementación de la agenda 21 y como regulador del cumplimiento de las actividades complementarias adoptadas en la Cumbre de la Tierra en el marco de un desarrollo sostenible.
 - El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD): fue creado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1965, “es la red mundial de las Naciones Unidas en materia de desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor”²³. Asimismo para el PNUD, el medio ambiente juega un papel importante para cumplir los objetivos del desarrollo del milenio: la protección y la reducción de la degradación del medio ambiente.
 - Los Organismos Especializados de las Naciones Unidas con atribuciones relativas al medio ambiente: son organizaciones autónomas que, cuentan con sus propias estructuras organizacionales, agendas políticas propias y presupuestos que a menudo son mucho más grandes que el del PNUMA.²⁴ Dentro de este tipo de organizaciones se encuentran: 1. la Organización Meteorológica Mundial (OMM), que facilita la cooperación técnica en materia meteorológica. 2. La Organización Internacional para la Agricultura y la Alimentación (FAO), que se especializa en el estudio, la información y la asistencia técnica sobre la nutrición, la alimentación y la agricultura, 3. la Agencia Internacional de Energía Atómica, que busca “acelerar y

²² Comparar Tarasofsky “Strengthening International Environmental Governance by Strengthening UNEP” pp 66-92 Traducción libre del autor.

²³ Ver Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo-PNUD. “El PNUD en Breve”. Consulta electrónica

²⁴ Comparar Najam, Adil;Papa, Mihaela; Taiyab Nadaa. *Global Environmental Governance: a Reform Agenda*, International Institute for Sustainable Development, p.37 Documento electrónico. Traducción libre del autor

aumentar la contribución de la energía atómica a la paz, la salud y la prosperidad del mundo entero” y que ésta no sea utilizada con fines militares.²⁵

- Los Bancos Internacionales de Desarrollo tienen un gran impacto dentro de la gobernanza internacional ambiental a través de sus proyectos y estrategias de tipo ambiental. El Banco Mundial propone unos requisitos para la evaluación de impactos medioambientales, políticas y directrices que son considerados como reglas inmediatas a nivel mundial, para los proyectos en los países en desarrollo. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial, fue pensado para ser un mecanismo de cooperación internacional originando nuevas garantías adicionales y concesiones de financiación para “cumplir con los gastos adicionales y alcanzar los beneficios ambientales acordados, a nivel mundial”. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial también, es un mecanismo de financiación para la aplicación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio de Diversidad Biológica. Asimismo ha sido llamado a ser el mecanismo financiero con carácter provisional para el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. Para que el Fondo trabajara junto con el PNUMA, en 1998, el reporte del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y los Asentamientos Humanos dirigido al Secretario General recomendó lo siguiente:

De conformidad con el instrumento del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el papel del PNUMA será la promoción para la protección del medio ambiente, el análisis y el asesoramiento para la conformación de las prioridades del Fondo para el Medio Ambiente Mundial. El PNUMA deber actuar como un catalizador y promotor de nuevas direcciones y debe asumir el liderazgo entre los tres organismos de ejecución del Fondo de Medio Ambiente Mundial en la promoción del asesoramiento sobre cuestiones ambientales.²⁶

- Debido a que los Estados tienden a tomar más en serio las normas comerciales, que el medio ambiente y los regímenes establecidos para protegerlo, la Organización Mundial del Comercio (en adelante OMC), ha introducido en el orden de su agenda el desarrollo sostenible y el medio ambiente ya que estos pueden verse afectados por las actividades comerciales. En el marco de la OMC se ha encontrado la solución de varias problemáticas ambientales ya sea a través de sus normas ó del órgano de solución de diferencias, convirtiendo a los debates que se presentan en la OMC en

²⁵ Comparar Diez De Velasco Vallejo. *Las Organizaciones Internacionales*. pp 317, 337 y 365.

²⁶ Ver Tarasofsky “Strengthening international environmental governance by strengthening UNEP” pp 66-92 Traducción libre del autor.

factores determinantes para la acción gubernamental y la dirección del sistema de gobernanza internacional ambiental.²⁷

1.2.1. La Fragmentación: la falta de Cooperación y Coordinación.

Dado el número abrumador de organizaciones que influyen en la Gobernanza Internacional Ambiental, la falta de coordinación entre ellas da lugar a más problemas. La fragmentación se convierte en una situación perpetua, porque, por una parte, organizaciones internacionales establecidas como tal, con personería jurídica y autonomía propia (entre ellas la OMC, la FAO, OMM, la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS), el Banco Mundial) rehúsan ser coordinadas por una débil agencia sin autoridad como es el PNUMA. Asimismo, las instituciones creadas luego del PNUMA como la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y el Fondo Mundial del Medio Ambiente se han resistido activamente a los intentos del PNUMA para desempeñar su liderazgo.²⁸

Para impulsar ese liderazgo, la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 53/242 del 28 de julio de 1999 apoyó la creación de una Conferencia Ministerial, con el fin de mejorar la coordinación interinstitucional en materia de medio ambiente y los asentamientos humanos.

La Conferencia Ministerial está compuesta como primera medida por el Director Ejecutivo del PNUMA e incluye los jefes de los organismos especializados de las Naciones Unidas, fondos, programas y secretarías de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente. Sin embargo, el propósito de esta Conferencia no es muy claro aún, debido a la falta de compromiso político para su trabajo, sus escasos recursos financieros y en especial su percepción negativa ante el mandato del PNUMA sobre los otros órganos de Naciones Unidas.²⁹

²⁷ Comparar Najam, Adil;Papa, Mihaela; Taiyab Nadaa. *Global Environmental Governance: a Reform Agenda, International Institute for Sustainable Development*. p38. Documento electrónico. Traducción libre del autor

²⁸ Comparar Najam, Adil;Papa, Mihaela; Taiyab Nadaa. *Global Environmental Governance: a Reform Agenda, International Institute for Sustainable Development*, 2006. p.39. Documento electrónico. Traducción libre del autor

²⁹ Comparar Tarasofsky. "Strengthening international environmental governance by strengthening UNEP". Traducción libre del autor. pp 66-92. Y Comparar Najam, Adil;Papa, Mihaela; Taiyab Nadaa. *Global Environmental Governance: a Reform Agenda, International Institute for Sustainable Development*, 2006. p.43. Documento electrónico. Traducción libre del autor

Por otra parte, la fragmentación también da lugar a la *especialización*. Debido a la multitud de instituciones, cada una con sus propios procesos e instrumentos jurídicos, las personas encargadas de elaborar proyectos políticos deben convertirse en *expertos* en un tema específico a tratar. Como consecuencia, las negociaciones son restringidas, el alcance del problema se limita porque los únicos que pueden llevar a cabo estas negociaciones son aquellos que se encargaron de elaborar los proyectos políticos es decir, los *expertos*. Así, diferentes tratados internacionales se han negociado por medio de diferentes regímenes específicos, encontrándose aislados unos de otros. Esto ha causado un *embotellamiento* que oscurece la interconexión de los objetivos que se deben compartir sobre diferentes, pero entrelazados, regímenes.³⁰

1.3 LOS ACTORES NO GUBERNAMENTALES: LA SOCIEDAD CIVIL

La participación de la sociedad civil parece ser una de las prioridades dentro de las nuevas propuestas para el fortalecimiento del PNUMA. Estas propuestas buscan una interacción y participación más profunda por parte de la sociedad civil y los entes que la representan como las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante ONG) y aquellos entes privados como las empresas e industrias de los diferentes Estados. Para que esta participación sea eficaz debe desarrollarse en un nivel regional y nacional. Para llevar a cabo una participación de la Sociedad civil en estos niveles, debe existir la capacitación, los mecanismos y en especial, más compromiso.³¹

De acuerdo con la Declaración Ministerial de Malmö:

[...]La sociedad civil ha encontrado nuevos y efectivos modos de expresar los sentimientos y las preocupaciones populares, constituyéndose como un agente poderoso en promover tanto propósitos como valores ambientales. La sociedad civil juega un papel importante en centrar la atención de quienes formulan políticas en los nuevos temas ambientales, despertando la conciencia pública, promoviendo ideas y avances innovadores, así como la transparencia y evitando actividades corruptas en la toma de decisiones ambientales.³²

Cabe destacar que, la participación de las ONG en el contexto de las negociaciones de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente, ha sido

³⁰ Comparar Chambers, W. Bradnee y Green, Jessica F (ed) *Reforming Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms.*, 2005. p 3 Traducción libre del autor.

³¹ Comparar Tarasofsky. "Strengthening International Environmental Governance by Strengthening UNEP". pp 66-92. Traducción libre del autor.

³² Ver "Declaración Ministerial de Malmo". Consulta electrónica

constructiva sobre todo para las decisiones técnicas y científicas. También es importante resaltar la participación de las ONG en el marco de la CDS sin embargo, esta experiencia no fue constructiva debido a la falta de capacidad de la CDS para tomar decisiones.³³

Con la transición del PNUMA a una Organización Internacional del Medio Ambiente sería posible incorporar a la sociedad civil y los demás representantes de carácter privado mediante la configuración de un comité consultivo compuesto por representantes de los diferentes sectores de la sociedad y de este modo se permitiría una mayor participación e interacción por parte de estos actores.³⁴

³³ Comparar Charnovitz. "A World Environment Organization". pp. 110 traducción libre del autor.

³⁴ Comparar Charnovitz. "A World Environment Organization". pp. 111. Traducción libre del autor

2. LA NORMATIVIDAD DENTRO DE LA GOBERNANZA INTERNACIONAL AMBIENTAL

El cuerpo jurídico y normativo conocido como el Derecho Ambiental Internacional, es un componente muy importante dentro del sistema de la gobernanza internacional ambiental. Este conjunto de normas existe gracias a los Foros Internacionales que han tocado el problema del medio ambiente, como un tema importante para la Comunidad Internacional. Este capítulo, busca desarrollar el cuerpo normativo ambiental, cómo está compuesto, qué clase de poder vinculante posee este cuerpo jurídico frente a los Estados y cuáles son las dificultades que se han presentado dentro de este conjunto de instrumentos jurídicos y actuaciones políticas, generando así la falta de coordinación que se presenta en la Gobernanza Internacional Ambiental.

2.1 EL DERECHO “BLANDO” Ó SOFT LAW

Los problemas ambientales en general, se han enfrentado en su correspondiente sector independientemente, de manera que se adoptaron medidas especiales para combatir los problemas que afectan el medio ambiente. Es decir, que la forma de proceder se basaba sobre todo en el diseño de soluciones independientes y aisladas en la medida en que dichos problemas aparecían. El tratamiento sectorial de los problemas ambientales implica la elaboración de un conjunto de normas desgajadas que puede llegar a pecar de incoherente.

El Derecho Internacional Ambiental, se conoce como un derecho blando ó *soft law*. “La expresión *soft law* es usualmente empleada por la doctrina para describir principios, reglas, estándares, directrices que carecen de efecto vinculante aunque no dejan por ello de producir determinados efectos jurídicos”³⁵. El término de *soft law* abarca los siguientes documentos internacionales y los separa de aquellos que no caben dentro de esta expresión: resoluciones de las O.I., recomendaciones o informes

³⁵ Ver Del Toro Huerta, Iván. “El fenómeno del Soft Law y las nuevas Perspectivas del Derecho Internacional”, México, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* VOL VI, 2006. pp513-549 Documento electrónico.

adoptados por organismos internacionales o dentro de conferencias internacionales, programas de acción, textos de tratados que no han entrado en vigor, declaraciones interpretativas de determinados tratados o convenios, disposiciones programáticas o *non-self executing*, acuerdos no normativos, acuerdos políticos o *gentlemen's agreements*, códigos de conducta, directrices, estándares etc.³⁶

Los instrumentos de *soft law* mencionados anteriormente se caracterizan por ser documentos que reflejan la tendencia actual de la comunidad internacional por una mayor interrelación, interdependencia y globalización. Por ello, mediante estos instrumentos las O.I. y los demás actores internacionales buscan promover acciones en materias de interés general en temas relativamente nuevos para la comunidad internacional en los cuales es difícil llegar a un acuerdo general con carácter obligatorio entre los Estados. Por ello tales instrumentos no imponen obligaciones internacionales; sin embargo, esto no significa que carezca de todo efecto jurídico, pues en diversas ocasiones reflejan el estado del desarrollo de normas consuetudinarias o son la base de tratados futuros e incluso por su naturaleza están regidos de alguna manera por el principio de buena fe.³⁷

Dentro del Derecho Internacional Ambiental existen instrumentos internacionales cuyo contenido predica un carácter jurídicamente no vinculante es decir, *soft law*. Dentro de este grupo de instrumentos están por ejemplo las declaraciones y las recomendaciones. Estos recogen normas programáticas o declarativas que determinan los derechos y deberes de las partes de una manera general. Asimismo sientan los grandes principios de acción, dejando para un momento posterior las especificaciones de las obligaciones. Se trata de instrumentos que aportan gran flexibilidad al proceso de creación del Derecho internacional, donde se articula un sistema de *doble fase*: primero se acuerdan los principios y más tarde se especifican las reglas.³⁸

³⁶ Comparar Del Toro Huerta "El fenómeno del Soft Law y las nuevas Perspectivas del Derecho Internacional", pp513-549 Documento electrónico

³⁷ Comparar Del Toro Huerta "El fenómeno del Soft Law y las nuevas Perspectivas del Derecho Internacional" pp513-549 Documento electrónico

³⁸ Comparar Mazuelos Bellido, Ángela. "Soft Law: ¿Mucho Ruido y Pocas Nueces?", España, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 8, 2004.p.20 documento electrónico.

También estos instrumentos *soft law* confieren a las partes un amplio margen de discrecionalidad en el cumplimiento de las obligaciones asumidas, de manera que no se imponen obligaciones estrictas. Así por ejemplo cuando las partes deben cumplir sus obligaciones “tan pronto como y en la medida de sus posibilidades”, o cuando las partes tienen que hacer “todos los esfuerzos posibles” en una dirección determinada. Entonces, las partes mantienen el control acerca de cómo cumplir sus obligaciones, de manera que el cumplimiento depende en gran medida de su intención.³⁹

La existencia de un gran número de instrumentos sin fuerza vinculante tales como declaraciones, recomendaciones o resoluciones, con valor prospectivo o programático constituye una fragilidad del sistema de Gobernanza Internacional Ambiental. Es decir, sus disposiciones en general son redactadas de manera muy abierta con miras a ser desarrolladas por instrumentos, tales como los protocolos complementarios. Asimismo, este tipo de compromiso presenta un carácter en especial débil debido a que solo establecen simples deberes de informar, de controlar, de vigilar, de negociar etc. De manera que el cumplimiento de este compromiso en muchas ocasiones, se plantea de una forma progresiva en el tiempo y no de manera inmediata conllevando muchas veces al incumplimiento.

Sobre este punto, podemos tomar por ejemplo, la introducción de los tratados internacionales ambientales de cláusulas escapatorias y fórmulas aligeradas para su revisión y enmienda. En otras palabras, el rigor de los tratados internacionales principalmente en materia ambiental, se ve con frecuencia atenuado por una particular vaguedad de su contenido material.⁴⁰

Por otra parte, es preciso resaltar la proliferación y la falta de coordinación que existe entre los instrumentos jurídicos internacionales y otros instrumentos no jurídicos por ejemplo, programas de acción, estrategias, códigos de conducta, informes de grupos de expertos etc., realizados por las diferentes organizaciones internacionales que pertenecen al sistema de Gobernanza Internacional Ambiental.

³⁹ Comparar Mazuelos Bellido. “Soft Law: ¿Mucho Ruido y Pocas Nueces?” p.22 documento electrónico.

⁴⁰ Comparar Rojas Quiñonez, Claudia. “Capítulo 2: Análisis Evolutivo de las Características del Derecho Internacional Ambiental”. En: *Evolución de las Características y de los Principios del Derecho Internacional Ambiental y su aplicación en Colombia.*, 2006 pp. 94 y 95.

Es importante reconocer que el ordenamiento jurídico conocido como el Derecho Internacional Ambiental es una manifestación de su naturaleza de derecho en formación. Más aun, tales instrumentos, aunque no constituyan normas jurídicas en riguroso sentido, si poseen un innegable valor jurídico en tanto que contribuyen a la consolidación de normas jurídicas internacionales en materia ambiental por obra de la interacción de las diferentes fuentes derecho internacional.⁴¹ Sin embargo, su efectividad depende de los compromisos reales que asuman los Estados para el cumplimiento de los instrumentos jurídicos internacionales en materia ambiental.

2.2 LAS ALTERNATIVAS DE REFORMA DE LOS INSTRUMENTOS JURIDICOS CONOCIDOS COMO LEY BLANDA

2.2.1 Las Fuentes del Derecho Internacional: la Costumbre Internacional. Para el desarrollo de este tema, primero, hay que definir qué es la costumbre internacional.

Según Monroy Cabra, la costumbre internacional es,

Una práctica seguida por los sujetos internacionales y generalmente aceptada por estos como derecho. Está formada por un conjunto de reglas observadas de hecho. Sus elementos son el elemento material y la *opinio iuris vel necessitatis* o la convicción de que el comportamiento de que se trata es obligatorio.⁴²

La costumbre internacional está formada por dos elementos: un elemento material u objetivo y uno subjetivo u *opinio iuris*. El primero hace referencia a la *práctica*⁴³ seguida y constante por parte de los sujetos internacionales por un largo periodo de tiempo. El segundo consiste en la aquiescencia o el consentimiento pleno y explícito sobre la obligatoriedad de dicha práctica como derecho. En ese sentido, para

⁴¹ Ver Rojas Quiñonez. “Capítulo 2: Análisis Evolutivo de las Características del Derecho Internacional Ambiental”. pp 87-88 y 91.

⁴² Ver Monroy Cabra, Marco Gerardo. “Capítulo 6: Fuentes del Derecho Internacional”. *Derecho Internacional Público*, 2002. pp.87y88.

⁴³ El término práctica debe usarse para indicar el conglomerado de pasos que son formativos del derecho, en tanto que el término “costumbre” ha de reservarse para el derecho mismo. No debe confundirse la “práctica” con la política o la costumbre que prosigue un determinado país [...] solo cuando una tradición de actuar sigue bajo la convicción de que debe continuarse es que resulta significativo para el derecho internacional, y así cuando esa tradición es común a un crecido numero de Estados, se denota como la “práctica” de las naciones. Ver Sepúlveda, César. “Primera Parte, conceptos, Fundamentos, y Doctrina del Derecho Internacional Público: las Fuentes del Derecho Internacional, la Costumbre”. En: *Derecho Internacional*, 1997. pp. 96-103

que una práctica se convierta en costumbre internacional, esta debe ser continua y reiterada por un considerable periodo de tiempo, debe realizarse por un número regular de Estados con referencia a un tipo de relaciones que caen bajo el dominio del derecho internacional y la aceptación de su valor jurídico como norma consuetudinaria.⁴⁴

Una manifestación de la *timidez* del Derecho Internacional Ambiental es el número considerable de reglas que aparecen formuladas en instrumentos que no poseen de por sí fuerza jurídica vinculante, aunque de cualquier manera contribuyen a la consolidación del derecho internacional ambiental.⁴⁵ Así, la costumbre internacional, influye poco en materia de medio ambiente debido a sus características como la continuidad en el tiempo y la convicción de obligatoriedad.

Por ello, es preciso destacar la importancia de reconocer como normas consuetudinarias aquellas bases y principios que son el resultado de las deliberaciones llevadas a cabo en el marco de organismos y conferencias internacionales, ya que estos contienen un valor prospectivo o programático. Se destacan al respecto, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 y la Declaración de Río de 1992 que constituyen la base ideológica en la que se asientan numerosas acciones nacionales e internacionales con la protección y gestión del ambiente.⁴⁶ “Una declaración es un instrumento solemne que se utiliza solo en casos muy especiales, en cuestiones de grande y verdadera importancia y cuando se espera obtener el máximo de observancia por parte del mayor número de Estados posibles”⁴⁷. Las declaraciones mencionadas anteriormente dentro del derecho internacional ambiental son instrumentos jurídicos internacionales denominados *soft law*, quiere decir, que son instrumentos no vinculantes jurídicamente. Sin embargo, no puede desconocerse la aplicación de los principios contenidos en estas, en otros tratados internacionales medioambientales. Este tipo de *prácticas* de los Estados podrían ser consideradas al momento de resaltar la importancia normativa de la Declaración de Estocolmo y de la

⁴⁴ Comparar Sepúlveda, César. “Primera Parte, conceptos, Fundamentos, y Doctrina del Derecho Internacional Público: las Fuentes del Derecho Internacional, la Costumbre”, 1997. Pp. 96-103

⁴⁵ Comparar Rojas Quiñonez, Claudia. “Capítulo 2: Análisis Evolutivo de las Características del Derecho Internacional Ambiental”.2006 p 92.

⁴⁶ Comparar Rojas Quiñonez. “Capítulo 2: Análisis Evolutivo de las Características del Derecho Internacional Ambiental”.2006 pp93

⁴⁷ Ver Gaviria Liévano, Enrique. “Capítulo III: las Fuentes del Derecho Internacional, la Costumbre”. En: *Derecho Internacional Público*. 1998. Pp.36-41

Declaración de Río dentro de la gobernanza internacional ambiental a pesar de su carácter no vinculante.

3. LA REFORMA DE LA GOBERNANZA INTERNACIONAL AMBIENTAL: LAS PROPUESTAS CONOCIDAS DENTRO DEL DEBATE DE LA REFORMA

Al presentar las problemáticas que existen dentro del sistema de gobernanza internacional ambiental, este capítulo va a desarrollar una de las propuestas de reforma para el mejoramiento de la misma: la transición del PNUMA a una Organización Internacional del Medio Ambiente. Para llegar a una alternativa de solución, primero, hay que examinar los antecedentes y la estructura de tres O.I. que pueden servir como una base dentro del proceso de transición institucional. A partir de ese análisis se propondrá un modelo de organización para la posible reforma del PNUMA.

3.1 LAS O.I. QUE SE TOMARÁN COMO BASE ESTRUCTURAL

3.1.1 La Organización Internacional del Trabajo (OIT). La necesidad de llegar a una reglamentación internacional de las materias referentes al trabajo comenzó a sentirse desde el inicio del siglo XIX. Esta necesidad se reflejó solamente a través de las iniciativas privadas y no de las gubernamentales. Por iniciativa privada se fundó en el año 1900, con sede en París, la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, con algunos órganos permanentes. Sin embargo, la necesidad siguió sintiéndose de forma creciente al finalizar la Primera Guerra Mundial, y pasa de la esfera privada a la gubernamental al ser acogida la idea por la Conferencia de la Paz. En la primera reunión de ésta se decide crear una Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, para elaborar un proyecto de institución permanente que se pusiera bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones. El referido proyecto, con algunas enmiendas fue adoptado por la Conferencia de la Paz el día 11 de abril de 1919, y figura en la parte XIII del Tratado de Versalles y se conoce como la Constitución de la OIT.⁴⁸

⁴⁸ Comparar Diez De Velasco Vallejo. *Las Organizaciones Internacionales*. p 355

A partir de 1919 comienza a funcionar la OIT. Esta organización tiene sus propios objetivos, los cuales se encuentran en la Declaración de Filadelfia adoptada el 19 de mayo de 1944; asimismo es un organismo especializado gracias al acuerdo que hubo entre las Naciones Unidas y la Conferencia General (la cual se explicará más adelante) el cual entró en vigor el 14 de diciembre de 1946 luego de ser aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La OIT se esfuerza por promover la justicia social para los trabajadores de todo el mundo. La Organización formula políticas y programas internacionales para contribuir a mejorar las condiciones de trabajo y vida; elabora normas laborales internacionales que sirven de directrices a las autoridades nacionales para llevar a la práctica esas políticas; ejecuta un amplio programa de cooperación técnica para ayudar a los gobiernos a hacer realidad esas políticas y lleva a cabo actividades de capacitación, educación e investigación para impulsar esos esfuerzos.⁴⁹

Con el fin de conseguir estos propósitos, la OIT reúne a los gobiernos, trabajadores y empleadores para recomendarles niveles mínimos internacionales de trabajo para adoptar Convenciones internacionales sobre asuntos relacionados con los derechos humanos, derechos sindicales, libertad de asociación, salarios, horas de trabajo, edad mínima del trabajador, condiciones de trabajo en distintos ramos, compensación a los trabajadores, seguridad social, vacaciones pagadas, seguridad industrial, servicios de empleo e inspección de condiciones de trabajo.⁵⁰

a. Estructura y Composición de la OIT

- **La Conferencia General:** este órgano está compuesto por cuatro delegados de cada uno de los Estados miembros los cuales dos son delegados del Gobierno, uno es representante de los empleadores y otro es el representante de los trabajadores, estos últimos son seleccionados por los delegados de los gobiernos de acuerdo con las organizaciones patronales y de trabajadores de cada Estado. Cada delegado tiene el derecho a votar individualmente. Las funciones y poderes de la Conferencia General se definen de la siguiente manera:

⁴⁹ Comparar ONU “Capítulo I: La Organización de las Naciones Unidas: el Conjunto de Organizaciones de las Naciones Unidas: Organismos Especializados y otras Organizaciones”. 1998, p 54

⁵⁰ Comparar Camargo, Pedro Pablo. *Tratado de Derecho Internacional Público*. 2001, p728

- i. Realizar funciones de información y de encuesta dirigida a la preparación de las Convenciones Internacionales y de las Recomendaciones elaboradas en el seno de la misma, y también a controlar la ejecución de las obligaciones que hayan asumido los Estados respectivos.
- ii. Adoptar las Convenciones internacionales de trabajo y las oportunas Recomendaciones. Las segundas se toman en el caso de que la materia no se preste aún para ser llevada a una Convención. Ambas son aprobadas por mayoría de dos tercios de los delegados presentes, aprobación que sustituye a la firma de la Convención. Esto no quiere decir que entre en vigor por la simple aprobación.
- iii. Aprobar los presupuestos de la OIT y fijar los porcentajes que deben ingresar cada uno de los Estados miembros. Esta aprobación se realiza por mayoría de los dos tercios de los delegados presentes y votantes
- iv. Aprobar los acuerdos de cooperación con otras O.I., con otros organismos especializados y con las ONG.
- v. Las enmiendas de la Constitución deben ser sometidas a la aprobación de la Conferencia general, que podrá tomarlas siempre que concurren para aprobarlas los votos favorables de los dos tercios de los delegados de la Conferencia. No obstante, será necesaria la ratificación por los dos tercios de los Estados miembros, siempre que figuren en este quórum cinco de los diez Estados que forman parte del Consejo de Administración.⁵¹

- **El Consejo de Administración:** está compuesto por cincuenta y seis personas que se distribuyen de la siguiente forma: veintiocho representantes de los Gobiernos, los cuales diez son nombrados por los Estados miembros “de importancia industrial más considerable” y dieciocho son designados por los delegados de los gobiernos en la Conferencia, catorce representantes de los patronos y catorce representantes de los obreros que también son elegidos en la Conferencia. De las funciones y poderes del Consejo de Administración se pueden identificar las siguientes:

- i. Actuar de órgano ejecutivo de la Conferencia General

⁵¹ Comparar Diez De Velasco Vallejo *Las Organizaciones Internacionales*.1996, pp 355-356

- ii. Nombrar al Director General de la OIT
- iii. Coordinar las actividades de las Organizaciones y vela por la gestión de la OIT
- iv. Preparar el orden del día provisional de la Conferencia General
- v. Preparar el proyecto de presupuesto que se ha de someter a la Conferencia General
- vi. Preparar y convocar las reuniones a las Conferencia internacionales que se celebren bajo la iniciativa y el patrocinio de la OIT.⁵²

- **La Oficina Internacional del Trabajo:** es un órgano permanente el cual se considera como el Secretariado técnico de la OIT y se encuentra bajo el control del Consejo de Administración. La Oficina Internacional del Trabajo desempeña las siguientes funciones:

- i. Difundir toda la información referente al régimen de trabajo y a las condiciones de los trabajadores
- ii. Editar las publicaciones referentes a la industria y al trabajo que tengan interés internacional
- iii. Preparar la documentación referente a los distintos puntos del orden del día de la Conferencia General
- iv. Preparar los proyectos de las Convenciones internacionales
- v. Preparar los documentos de trabajo tanto para la Conferencia General como para sus respectivas Comisiones
- vi. Ejecutar las encuestas prescritas por la Conferencia General y el Consejo de Administración
- vii. Vigilar la ejecución de las Convenciones internacionales de trabajo por los Estados miembros
- viii. Prestar a los Gobiernos, a petición de los mismos, toda la asistencia útil para la elaboración de su legislación interior sobre la base de las decisiones de la Conferencia y, en general, ejecutar todas las misiones de asistencia técnica internacional en materia de trabajo y a favoreces la resolución de las grandes crisis internacionales en estas materias.⁵³

⁵² Comparar Díez De Velasco Vallejo *Las Organizaciones Internacionales*. 1996, p 356

⁵³ Comparar Díez De Velasco Vallejo *Las Organizaciones Internacionales*. 1996, p 356

3.1.2 La Agencia Internacional de Energía Atómica (OIEA) La necesidad de promover la utilización pacífica de la energía nuclear entre las dos grandes potencias de la época – Estados Unidos y URSS- fue puesta de manifiesto por el Presidente Truman ante el Congreso de los Estados Unidos el 3 de octubre de 1945, pocos meses después del lanzamiento de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki-6 y 9 de agosto de 1945-.

Hitos del nacimiento de esta organización son la Declaración de Washington de 15 de noviembre de 1945, la creación de la Comisión de Energía Atómica de La ONU el 24 de enero de 1946, el Plan Baruch presentado a dicha comisión por el representante de los EEUU el 14 de junio de 1946 y el discurso del presidente norteamericano Eisenhower ante la Asamblea General de la ONU el 8 de diciembre de 1953- en el que propuso la creación de una Agencia de Energía Atómica.

Finalmente, el 4 de diciembre de 1945 la Asamblea general de la ONU, por su Resolución 810(IX), decidió convocar una conferencia sobre el empleo pacífico de la energía nuclear, que se celebró en Ginebra en agosto de 1955 y en la que se impulsó la elaboración del Estatuto de la futura OIEA. Este estatuto entró en vigor el 29 de julio de 1957.⁵⁴

La actividad más importante de la OIEA es la aplicación de salvaguardias con el fin de asegurar que el equipo y los materiales destinados a usos pacíficos no sean desviados hacia fines militares, pues en la práctica los dispositivos nucleares con fines pacíficos son los mismos con fines bélicos. Por esto se ha establecido como regionales, el sistema de *salvaguardias*⁵⁵ de armas nucleares de la OIEA, basado en la contabilización de materiales nucleares, verificados in situ por inspectores del organismo. Los Estados no poseedores de armas nucleares deben someter a las salvaguardias de la OIEA todas sus actividades relacionadas con el ciclo del combustible nuclear.⁵⁶ Las salvaguardias de la OIEA en virtud del Tratado sobre la no

⁵⁴ Comparar Diez De Velasco Vallejo *Las Organizaciones Internacionales*. 1996, pp 418-419

⁵⁵ Pueden concertarse con la OIEA varios tipos de acuerdos de salvaguardias. Los relativos al Tratado sobre la no proliferación de los ensayos nucleares, el Protocolo Modelo Adicional a los acuerdos de salvaguardias existentes, el Tratado de Tlatelolco (*Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe de 1967*), el Tratado de Pelindaba ó sobre una zona libre de armas nucleares en África de 1995y el Tratado de Rarotonga ó sobre la zona desnuclearizada del Pacífico Sur de 1985. Ver ONU *ABC de las Naciones Unidas*, 1998, pp. 125.

⁵⁶ Comparar Camargo, Pedro Pablo. *Tratado de Derecho Internacional Público*. 2001, pp 727-728.

proliferación son parte integral del régimen internacional para la no proliferación de armas nucleares y desempeñan una función indispensable en asegurar la aplicación del Tratado.⁵⁷

a. Estructura y Composición de la OIEA

- **La Conferencia General:** compuesta por los representantes de todos los Estados miembros; es un órgano de competencia general, y tiene como competencias específicas:

- i. Elegir a los miembros de la Junta de Gobernadores,
- ii. Admitir y suspender a los miembros,
- iii. Aprobar el presupuesto, los informes a presentar a la ONU y los acuerdos de éstas y otros organismos, así como las reformas del Estatuto y el nombramiento del Director General.

- **La Junta de Gobernadores:** compuesta por los miembros elegidos por la Conferencia General y por la propia Junta saliente, de forma que estén representados los países de más elevada tecnología y las distintas regiones que en el propio Estatuto se enumeran cuidadosamente. A la Junta le corresponde:

- i. Dirigir los trabajos de la OIEA,
- ii. Elegir de parte de los miembros de la propia Junta los miembros para el periodo subsiguiente,
- iii. Crear los Comités que considere convenientes
- iv. Preparar los informes para la Conferencia General, para la ONU y demás OI.⁵⁸

El Director General: es el más alto funcionario administrativo del Organismo y es nombrado por la Junta de Gobernadores con la aprobación de la Conferencia General por un periodo de cuatro años.

b. La Relación entre la OIEA y la ONU

La primera Conferencia General de la OIEA aprobó el 23 de octubre de 1957, un acuerdo en el que reglamentan las relaciones entre la ONU y la OIEA, que a su vez la Asamblea General de la ONU aprobó el 14 de noviembre de 1957, entrando en vigor al día siguiente. El Acuerdo entre la OIEA y la ONU coloca a la primera en una

⁵⁷ Comparar ONU. *ABC de las Naciones Unidas*. p. 125.

⁵⁸ Comparar Diez De Velasco Vallejo *Las Organizaciones Internacionales*.1996, p 420

situación de mayor dependencia de la segunda si se compara con los acuerdos que ligan a los organismos especializados a la ONU. En efecto, según el art. 3º del Acuerdo mencionado anteriormente, la OIEA debe tener al corriente de sus actividades a la ONU, lo que se articula a través de las siguientes obligaciones:

- a) Someter informes sobre su actividad a cada sesión ordinaria de la Asamblea General de la ONU;
- b) Someter informes al Consejo de Seguridad y advertir a este órgano de las cuestiones que son competencia del mismo en los que se refiere a los trabajos de la Agencia, y
- c) Someter informes al Consejo Económico y Social y a otros órganos de la ONU sobre cuestiones de su competencia.⁵⁹

3.1.3 La Organización Mundial de Comercio (OMC). Luego de la experiencia de la década de los años treinta, con su depresión económica, la necesidad de facilitar el comercio mundial, eliminando las restricciones fue un objetivo propuesto por las potencias occidentales, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial. El Gobierno norteamericano propuso a varios Gobiernos la convocatoria de una Conferencia internacional sobre el comercio, iniciativa que fue recogida por el Consejo Económico y Social de la ONU, convocando la Conferencia de La Habana en donde se redactó un proyecto de Convención, conocido como “la Carta de La Habana”, que se proponía estructurar de manera equitativa los intercambios internacionales y crear una O.I. del Comercio, que sería un organismo especializado de la ONU. Sin embargo, la referida Carta nunca llegó a entrar en vigor.

Luego del fracaso de la Carta de la Habana, el comité preparatorio de la Conferencia internacional sobre el comercio redactó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en adelante GATT), que fue suscrito en Ginebra, el 30 de octubre de 1947, por veintitrés Estados y entró en vigor el 1º de enero de 1948 mediante un Protocolo relativo a la aplicación provisional del Acuerdo General.

A partir de ese momento y hasta 1994 el GATT se convirtió en el instrumento internacional más importante, el cual enunciaba las normas comerciales aceptadas por la inmensa mayoría de los Estados que participan en el comercio mundial. Asimismo,

⁵⁹ Comparar Díez De Velasco Vallejo. *Las Organizaciones Internacionales*. p 419

el GATT, impulsó ocho grandes Rondas de negociaciones multilaterales encaminadas a liberalizar el comercio internacional.⁶⁰

Durante la octava Ronda de negociación, la Ronda de Uruguay, los Estados Partes del GATT decidieron el 15 de abril de 1994, mediante la suscripción del Acuerdo de Marrakech, crear la Organización Mundial del Comercio (OMC) como órgano encargado de velar por la libertad de los intercambios internacionales.⁶¹

La OMC es una organización intergubernamental que no permite la participación de grupos que tengan intereses no gubernamentales. El carácter cerrado de las negociaciones ha estado desde la existencia del GATT debido a las políticas proteccionistas que se crearon en la época. A la hora de tomar una decisión sobre el cambio de una política, los miembros no tienen en cuenta los efectos que puede causar ese cambio a los diferentes grupos de la sociedad. Por ello estos grupos crean una forma de resistencia a ese cambio que los pueden afectar. Supuestamente se cree que los miembros toman las decisiones de acuerdo a los intereses de los constituyentes que son representados por el gobierno; pero, en realidad los miembros están familiarizados con aquellas decisiones que no cumplen los intereses de todos los grupos de la sociedad.⁶²

a. Estructura y Composición de la OMC

- **La Conferencia Ministerial:** está compuesta por los representantes de todos los Estados miembros, y se reúne por lo menos cada dos años. La Conferencia Ministerial puede adoptar decisiones sobre todas las cuestiones que se planteen en el marco de cualquiera de los acuerdos comerciales multilaterales y conceder exenciones establecidas en el Acuerdo de la OMC o en los Acuerdos Comerciales Multilaterales.

-**El Consejo General:** según el Acuerdo de Marrakech, está conformado por todos los miembros y desempeña las mismas labores que la Conferencia entre los periodos de sesiones de esta. El Consejo General actúa en representación de la Conferencia Ministerial en todos los asuntos de la OMC. También se reúne como Órgano de Solución de Diferencias y Órgano de Examen de las Políticas Comerciales

⁶⁰ Comparar Sampson, Gary P. "The Role of the World Trade Organization". En: *Chambers, W. Bradnee y Green, Jessica F (ed). Reforming Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms.* 2005, p 127. Traducción libre del autor.

⁶¹ Comparar Diez De Velasco Vallejo. *Las Organizaciones Internacionales.* pp 439-440

⁶² Comparar Sampson. "The Role of the World Trade Organization". 2005, Pp 127. Traducción libre del autor.

para supervisar el procedimiento de solución de diferencias entre los Miembros y para analizar las políticas comerciales de los Miembros, respectivamente.

-Los Consejos Sectoriales: son tres órganos responsables del funcionamiento de los Acuerdo de la OMC dependiendo de la esfera que traten: el Consejo de Mercancías, el Consejo de Comercio de los Servicios y el Consejo de los ADPIC. También están integrados por todos los miembros y pueden formar órganos subsidiarios.⁶³

3.2 LA TRANSICIÓN DEL PNUMA HACIA UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL: PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Luego de haber visto los antecedentes, la estructura y composición de tres O.I. y haber estudiado diferentes propuestas de autores expertos sobre la gobernanza internacional ambiental en especial, en el tema de la creación de una Organización Internacional del Medio Ambiente, la siguiente propuesta es la creación de un organismo de cooperación cuyas funciones sean supervisar y dirigir las actividades ambientales que realicen otros organismos del sistema de la ONU. Esta organización será la combinación, consolidación y reorganización del sistema existente. También deberá vigilar el cumplimiento de los diferentes Tratados, Acuerdos, Declaraciones y Convenios sobre el medio ambiente y coordinar un sistema de participación en donde existan representantes de los Estados, de las instituciones internacionales y de la Sociedad Civil.

Por tanto, la creación de una organización internacional del medio ambiente sería mediante la evolución y el fortalecimiento del PNUMA. Esto implicaría la desaparición del programa al convertirse en el “corazón” de la nueva organización. Para este fortalecimiento se tendrá en cuenta como propuesta de modelo organizacional la Organización Internacional del Trabajo: su estabilidad a lo largo del siglo XX y toda la década del siglo XXI y el éxito continuo de la OIT no son las únicas razones que puedan justificar la imposición del modelo estructural de la misma en el proceso de formación de una organización internacional del medio ambiente. La

⁶³ Comparar Diez De Velasco Vallejo. *Las Organizaciones Internacionales*.1996, pp 439-440

importancia de la OIT radica en el éxito que ha alcanzado frente a sus fines y objetivos definidos.⁶⁴

Desde 1919 la OIT ha sido una organización que recopila información la cual ha sido utilizada para dos propósitos: primero, ha proporcionado un banco central de información donde todas las políticas laborales nacionales e internacionales se pueden coordinar. Gracias a esa coordinación las agencias de trabajo a nivel nacional y los particulares pueden permanecer actualizados de los últimos acontecimientos en materia laboral. También promueve el interés de los Estados sobre las políticas laborales de otros Estados miembros. El segundo propósito ha proporcionado a la OIT la construcción de una base para regular la aplicación y el cumplimiento de los Convenios internacionales en materia laboral a nivel interno de cada Estado. La ausencia de esta información no solo presentaría la ignorancia de la OIT frente a las políticas laborales existentes también limitaría la vigilancia del cumplimiento y el desarrollo de los Convenios a nivel nacional.⁶⁵

Por ello, las directrices de la OIT no solo se convierten en bases y fundamentos teóricos para la creación de una organización internacional del medio ambiente también son medios para cumplir con sus objetivos en un nivel práctico.⁶⁶

Por otra parte, la participación de los empleadores y trabajadores en la OIT como miembros de la misma, es un componente importante que puede aportar para que los actores no gubernamentales puedan participar dentro de la organización internacional del medio ambiente ya que es un punto importante para el mejoramiento del sistema de gobernanza internacional ambiental.

La propuesta que se va presentar en este trabajo surge a partir de los puntos débiles que se presentan en el sistema de gobernanza internacional ambiental y de diferentes esquemas propuestos por varios autores para la formación de una organización ambiental internacional:

⁶⁴ Comparar Lawrence, David Levien, "Structural Model for a World Environmental Organization: The ILO Experience", *George Washington Law Review*, vol 40, 1972, pp. 464-495. Documento electrónico. Traducción libre del autor

⁶⁵ Comparar Lawrence. "Structural Model for a World Environmental Organization: The ILO Experience" pp. 464-495. Documento electrónico. Traducción libre del autor

⁶⁶ Comparar Lawrence. "Structural Model for a World Environmental Organization: The ILO Experience" pp. 464-495. Documento electrónico. Traducción libre del autor

Primero, hay que fortalecer la Conferencia Ministerial del Medio Ambiente Global como el órgano principal para la toma de decisiones sobre las problemáticas que existan en el sistema de gobernanza internacional ambiental. La conferencia ministerial se reformará respecto a los sujetos que la componen. Por ello, estará compuesta por representantes de los miembros de los Estados, personas expertas sobre el medio ambiente, representantes de las empresas y los directores de los organismos que han sido parte de ella desde su creación. Las funciones de la Conferencia serán: dirección de la organización, aprobación y adopción de los Tratados y/o Convenciones internacionales sobre el medio ambiente, aprobar el presupuesto de la organización y el porcentaje que debe aportar cada uno de los Estados, aprobar acuerdos de cooperación con otras OI, y aprobar enmiendas al tratado constitutivo. La Conferencia Ministerial debe fortalecerse para que esta pueda llevar a cabo su mandato; ella debe tener los recursos necesarios y propios.⁶⁷

El proceso de votación para la toma de decisiones se realizaría de la siguiente forma: las decisiones se tomarían en principio mediante la votación por mayoría simple de los países desarrollados y la votación por mayoría simple de los países en desarrollo sin abstenciones. Si la votación de mayoría simple fuera negativa se llevaría a cabo entonces, el consentimiento de los dos tercios de los miembros cuando se fuere aprobar Tratados y/o Convenciones internacionales, y el presupuesto. De esta forma no existirá discriminación alguna entre los países que son desarrollados y aquellos que están en desarrollo.⁶⁸

Por otra parte, esa estructura tendrá una Comisión Multilateral del Medio Ambiente que estará compuesta por representantes de grupos de expertos en el medio ambiente, representantes de las ONG, representantes de las instituciones académicas, empresas y de los gobiernos de todos los Estados miembros. Sus reuniones estarán abiertas para todo el público y será permitido el acceso a la información y los análisis fruto del trabajo de la comisión a nivel mundial. La comisión presentará informes periódicos con el fin de proponer nuevas políticas, identificar los *puntos más reñidos*

⁶⁷ Comparar Najam, Adil; Papa, Mihaela; Taiyab Nadaa. *Global Environmental Governance: a Reform Agenda*, International Institute for Sustainable Development, 2006 p. 80. Documento electrónico. Traducción libre del autor

⁶⁸ Comparar Bierman, Frank. *Reforming Global Environmental Governance: From UNEP Towards A World Environment Organization*. p.116. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

del medio ambiente y recomendar proyectos que puedan implementar los gobiernos nacionales.⁶⁹

La Organización Internacional del Medio Ambiente junto con su Comisión trabajarán de la mano con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y demás bancos, órganos multilaterales para el desarrollo y fondos, con el fin de realizar los diferentes proyectos que buscan desarrollar la infraestructura nacional, especialmente el tratamiento de las aguas residuales, y el saneamiento de residuos peligrosos.

Asimismo la organización trabajará junto con la OMC y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) para identificar cuáles son las medidas comerciales que pueden afectar el medio ambiente y desarrollar políticas que puedan ser menos onerosas al crecimiento comercial. También esta cooperación podrá servir como un *sombrero* para cubrir el gran número de acuerdos multilaterales que buscan resolver las problemáticas que se presenten entre el comercio y el medio ambiente. Al igual que la OIT sirve como un *paraguas* sobre el gran número de acuerdos de cooperación en materia laboral.⁷⁰

La Organización Internacional del Medio Ambiente podría contener dentro de sus objetivos principales las siguientes funciones:

- planeación, evaluación, recopilación y difusión de la información sobre normas y políticas medioambientales
- promover la investigación científica
- implementar, fomentar y vigilar el cumplimiento de las normas y de las políticas medioambientales,
- actuar como un órgano de respuesta frente a las crisis que se presenten, y actuar como un órgano de solución de diferencias.⁷¹

⁶⁹ Comparar Ford Runge, C. *A Global Environment Organization (GEO) and the World Trading System: Prospects and Problem*, 2001, pp.11. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁷⁰ Comparar Ford Runge. *A Global Environment Organization (GEO) and the World Trading System: Prospects and Problem*, 2001, pp.11-12. Documento electrónico. Traducción libre del autor.

⁷¹ Comparar Charnovitz, Steve. "A World Environment Organization". 2005 pp. 93 Traducción libre del autor

4. CONCLUSIONES

La creación de una Organización Internacional del Medio Ambiente puede ofrecer mayor coherencia al sistema de la gobernanza internacional ambiental ya que podría alcanzar y mejorar la coordinación entre las diferentes organizaciones que pertenecen al sistema. También podría mejorar la coherencia y la relación entre el medio ambiente y las diferentes materias que abordan aquellas O.I. que pertenecen al sistema de gobernanza internacional ambiental (por ejemplo la OMC, La OIT, la OMS entre otras).

La participación de los diferentes grupos de la sociedad civil es un componente importante dentro de la estructura planteada de una organización internacional del medio ambiente y el mejoramiento de la gobernanza internacional ambiental. También esa participación debe ser regional y nacional así como la existencia de un compromiso para la creación de mecanismos efectivos de participación para el público.

Es importante resaltar el ejemplo de la OIT como una organización que ha podido regular la aplicación y el cumplimiento de las Convenciones internacionales del trabajo a nivel nacional. El objetivo de la transición del PNUMA a una Organización Internacional del medio ambiente es poder tener éxito en la creación e implementación de políticas eficientes sobre el medio ambiente a nivel nacional e internacional.

Los instrumentos jurídicos denominados como “*soft law*” dentro del Derecho Ambiental Internacional, dejan en cualquier caso abierta la puerta para que los Estados se legitimen para incumplirlas argumentando que estas normas son más directrices de comportamiento que obligaciones de estricto cumplimiento. Por tanto, es necesario que cuestiones de gran importancia dentro del medio ambiente sean reguladas mediante fuentes de derecho internacional primarias y no continúen como simples textos recomendatorios.

La transición del PNUMA a una organización internacional del medio ambiente no ha sido la única propuesta para el mejoramiento de la gobernanza internacional ambiental. La clave es enfocarse en buscar una solución para mejorar la relación entre las Organizaciones importantes del sistema y concentrarse en ellas.

El mejoramiento de la gobernanza internacional ambiental no se llevará a cabo solamente con la creación de una O.I. del medio ambiente. Si todos los Estados no se comprometen en los temas relacionados con el medio ambiente, es muy probable que las propuestas de reforma para el mejoramiento de la gobernanza ambiental no sean satisfactorias y continúen fracasando los proyectos propuestos para la protección del medio ambiente.

La creación de una organización internacional del medio ambiente podría traer beneficios para los países en desarrollo ya que esta conseguiría mayor ayuda financiera y transferencia tecnológica a estos países. También, lograría el fortalecimiento de su participación dentro de las negociaciones que se lleven a cabo y facilitaría que sus posiciones fueran escuchadas.

BIBLIOGRAFIA

Chambers, W. Bradnee y Green, Jessica F (ed). *Reforming Environmental Governance: From Institutional Limits to Innovative Reforms*. Nueva York: Ed. United Nations University Press, 2005.

Najam, Adil, Papa, Mihaela Y Taiyab Nadaa. *Global Environmental Governance: a Reform Agenda, International Institute for Sustainable Development*. Dinamarca y Canadá : Ministry of Foreign Affairs , 2006. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en página web: www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf

Capítulos ó artículos en libros

Camargo, Pedro Pablo. “Capítulo XXIII: Estructura Orgánica de las Naciones Unidas, Organismos Intergubernamentales (Especializados)”, En: *Tratado de Derecho Internacional Público*. Bogotá: Ed. Leyer, 1998. 726-729

Diez de Velasco, Manuel. “Capítulo I: Las Organizaciones Internacionales: Generalidades”. En: Diez de Velasco, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Ed. Tecnos, 1995. 37-54, 58 Y 65-67

Diez de Velasco, Manuel. “Parte II: las Organizaciones Internacionales de ámbito Universal, Capítulo XVIII: Examen en Concreto de los Distintos Organismos Especializados de las Naciones Unidas”, En: Diez de Velasco, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Ed. Tecnos, 1995. 354-359

Diez de Velasco, Manuel. “Parte II: las Organizaciones Internacionales de ámbito Universal, Capítulo XXI: Otras Organizaciones de Carácter Universal”, En: Diez de Velasco, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Ed. Tecnos, 1995. 418-420

Diez de Velasco, Manuel. “Parte II: las Organizaciones Internacionales de ámbito Universal, Capítulo XXII: Otras Organizaciones de Carácter Universal (II): la Organización Mundial del Comercio y las Relaciones Multilaterales Comerciales”, En: Diez de Velasco, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Ed. Tecnos, 1995. 439-446 y 453-460.

Gaviria Liévano, Enrique. “Capítulo III: las Fuentes del Derecho Internacional, la Costumbre”. En: *Derecho Internacional Público*. Bogotá, ed. Temis, 1998. Pp.36-41

Monroy Cabra, Marco Gerardo. “Capitulo 6: Fuentes del Derecho Internacional, la Costumbre”. En: *Derecho Internacional Público*, Bogotá, Ed. Temis, 2002.pp 87-90

Organizaciones de las Naciones Unidas. “Capitulo 1: La Organización de las Naciones Unidas: el Conjunto de Organizaciones de las Naciones Unidas: Organismos Especializados y otras Organizaciones”. En: *ABC de las Naciones Unidas*, Nueva York: Ed Naciones Unidas, 1998. 54-55, 67-68,

Organizaciones de las Naciones Unidas. “Capitulo 3: Desarrollo Económico y Social: Desarrollo Social y Desarrollo Sostenible”. En: *ABC de las Naciones Unidas*, Nueva York: Ed Naciones Unidas, 1998. 161-163,214-215 y 223-227

Rojas Quiñonez, Claudia. “Capitulo 2: Análisis Evolutivo de las Características del Derecho Internacional Ambiental”. En: *Evolución de las Características y de los Principios del Derecho Internacional Ambiental y su aplicación en Colombia*. Bogotá, Ed: Universidad Externado de Colombia, 2006. 87-95

Sepúlveda, César. “Primera Parte, conceptos, Fundamentos, y Doctrina del Derecho Internacional Público: las Fuentes del Derecho Internacional, la Costumbre”. En: *Derecho Internacional*, México, ed. Porrúa, 1997. Pp. 96-103

Speth, James Gustave y Haas Peter M. “Capítulo 5: Key actors, Expanding roles: the United Nations, International Organizations, and Civil Society.” En: *Global Environmental Governance*, Washington: Ed. Island Press, 2006. Consulta realizada en: abril de 2010. Disponible en la página web: http://books.google.com.co/books?id=8BodgyedGPoC&printsec=frontcover&dq=Global+Environmental+Governance&source=bl&ots=bhBVeCyfVN&sig=ErHIHHP5c5Xvz0tHnJ3T3sGpgNE&hl=es&ei=wHgJTKf0AsPflgfK3KSDDw&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=7&ved=0CD0Q6AEwBg#v=onepage&q&f=false

Urueña, René. “Capítulo I: Introducción a las Organizaciones Internacionales: Definición, Organizaciones Internacionales y otros Sistemas Asociativos, Clasificación de las Organizaciones Internacionales”. En: *Derecho de las Organizaciones Internacionales*. Bogotá: Ed. Universidad de los Andes/Temis, 2008. pp 3-24

Artículos en publicaciones académicas

Del Toro Huerta, Iván. *El fenómeno del Soft Law y las nuevas Perspectivas del Derecho Internacional*, México, Anuario Mexicano de Derecho Internacional Vol. VI, 2006. Pp 513-549. Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en página web: www.bibliojuridica.org/estrev/pdf/derint/cont/6/art/art12.pdf

Esty, Daniel C. e Ivanova, Maria H. *Making International Environmental Efforts Work: The Case for a Global Environmental Organization*. New Haven, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2001. Consulta realizada en abril de 2010. Disponible en página web: sedac.ciesin.org/.../1004391079_presentation_mivanova_riopaper1.do

Ford Runge, C. *A Global Environment Organization (GEO) and the World Trading System: Prospects and Problem*, Washington, Ed: Center for Strategic and International

Studies Georgetown University 2001, Consulta realizada en noviembre de 2010.
Disponible en página web: faculty.apec.umn.edu/frunge/documents/GEO.pdf

Lawrence, David Levien, *Structural Model for a World Environmental Organization: The ILO Experience*, George Washington Law Review, vol 40, 1972, pp. 464-495.
Consulta realizada en diciembre de 2010. Disponible en página web:
<http://ez.urosario.edu.co:2092/HOL/Page?collection=journals&handle=hein.journals/gwlr40&type=Text&id=506>.

Mazuelos Bellido, Ángela. *Soft Law: ¿Mucho Ruido y Pocas Nueces?*, España, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, No. 8, 2004. Pp 2-40. Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en página web www.reei.org

Olarte Bácares, Diana C. “La Efectividad del Derecho Internacional del Medio Ambiente”, En: *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, junio, número 005. 429-464. Consulta realizada en febrero de 2010. Disponible en página web redalyc.uaemex.mx/pdf/824/82400513.pdf

Steinar, Andresen, “Global Environmental Governance: UN Fragmentation and Coordination”, En: Olav Schram Stokke and Øystein B. Thommessen (eds.), *Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2001/2002* (London: Earthscan Publications), 19–26. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en página web <https://www.cbd.int/doc/articles/2002-/a-00201.pdf>

Otros documentos

Bierman, Frank. “Reforming Global Environmental Governance: From UNEP Towards A World Environment Organization”. Consulta realizada en enero de 2011. Disponible en página web: www.centerforunreform.org/system/files/GEG_Biermann.pdf

Organización de Naciones Unidas ONU, Comisión de Desarrollo Sostenible. “Informe del Secretario General sobre la aplicación y ejecución de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, Documento electrónico. Consulta realizada en mayo de 2010 disponible en página web: www.cinu.org/declaracionderio

Programa de Naciones Unidas sobre el Desarrollo PNUD. “El PNUD en Breve”. Consulta realizada en noviembre de 2010. Disponible en página web: <http://www.undp.org/spanish/about/basics.shtml>

Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. “Declaración Ministerial de Malmo”. Consulta realizada en noviembre de 2010. Disponible en página web: <http://www.pnuma.org/docamb/ms2000.php>.